

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES
RESSOURCES DES COMMUNES

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences économiques)

Présentée et soutenue le Jeudi 10 Novembre 1910, à 3 heures

PAR

Fernand VARIN

Président : M. FERNAND FAURE.

Suffragants : { MM. SOUCHON, professeur
 HITIER, professeur

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1910

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

LES RESSOURCES DES COMMUNES

(Sciences économiques)

sera soutenu le Jeudi 10 Novembre 1910, à 3 heures

Fernand VARIN

Suffragants : { MM. SOUCHON, professeur
HITIER, professeur



LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1910



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552803_0029

LES RESSOURCES DES COMMUNES

INTRODUCTION

LA COMMUNE

« La commune est l'association des habitants d'une agglomération en vue de s'administrer eux-mêmes, de se défendre, de pourvoir à la satisfaction des besoins matériels et moraux que fait naître le voisinage (1). »

C'est qu'en effet la commune est le premier groupement des hommes vivant en société ; « la commune existe chez tous les peuples, quels que soient leurs usages et leurs lois », dit de Tocqueville. On l'a qualifiée de groupement naturel, expression à rapprocher de ces mots de Royer-Collard : « La commune est comme la famille, la politique la trouve,

(1) V. BERTHÉLÉMY, *Cours de droit administratif*, 4^e édition, p. 178.

elle ne la crée pas ». La famille livrée à ses seules forces serait une bien faible unité dans une société civilisée. Aussi les familles antiques nous apparaissent-elles comme bien différentes des familles modernes, par le nombre de leurs membres et l'autorité du paterfamilias. Ces caractères de la famille antique, nous les retrouvons de nos jours chez certains Slaves des Balkans, en Serbie, où existe encore la co-propriété familiale, la Zadrouga.

Et si la commune existe chez tous les peuples et dans tous les temps, ce n'est pas seulement dans l'état économique de nos sociétés, car certains réformateurs qui réclament la transformation de l'état social actuel, Platon, Thomas Morus, Fourier, Cabet, dans leurs plans de société future maintiennent l'organisation communale, souvent même en détruisant la famille.

« Ce qu'il y a de plus intime dans les institutions d'un peuple, ce qui porte le plus l'empreinte de son caractère, de son génie national et de son histoire, c'est l'administration locale (1). » Dans chaque pays la commune est conçue et organisée suivant un type différent adapté à l'esprit et aux traditions de la race. C'est déjà le commencement de l'idée de patrie. Bien qu'on ait objecté que les cités antiques ne possédaient pas la notion de patrie, nous pouvons

(1) LEROY-BEAULIEU, *Administration locale en France et en Angleterre*, Introd., p. 1.

répondre avec M. Raymond Poincaré : « C'est au pied de l'Acropole et du Palatin que se sont épanouies en fleurs impérissables les plus belles vertus patriotiques (1). »

Certains ne voient dans la commune qu'un groupement économique. D'autres au contraire voudraient en faire uniquement l'organe principal de l'administration décentralisée de l'Etat. Ces deux théories paraissent également exagérées, surtout à notre époque où la tendance à l'intervention administrative dans le domaine économique est si marquée. Le groupe local a ces deux caractères : « celui d'autorité publique et celui de syndicat d'intérêt privé d'ordre économique » (Allix, *Science financière*, page 635). On comprend très bien que certains services d'ordre administratif soient confiés à la commune parce qu'elle est mieux placée que le pouvoir central pour en assurer le fonctionnement : par exemple l'état-civil, la police, l'assistance médicale, l'assistance aux vieillards. D'autre part certains services locaux d'ordre économique, tels que les marchés, abattoirs, transports, distribution d'eau, de gaz, d'électricité, sont assurés par la commune ou soumis à son contrôle. Et tous sont des éléments indispensables de la vie quotidienne dans nos sociétés modernes ; M. Leroy-Beaulieu a pu dire

(1) Conférence sur l'idée de patrie : voir *Revue politique et parlementaire*, avril 1910, p. 9.

avec raison : « tout homme, si éloigné qu'il se tienne des affaires publiques, se sent irrésistiblement porté à s'intéresser à la direction de sa propre commune (1). »

Il peut paraître étonnant que les communes aient mis aussi longtemps à acquérir la place qu'elles devaient avoir. C'est qu'après l'invasion des Barbares en Gaule, ce fut la fin de la liberté des municipes romains, détruite au profit de puissants seigneurs prenant les villes sous leur protection par la guerre ou par contrat. Au XII^e siècle nous assistons dans toute l'Europe à un mouvement d'affranchissement des communes. Mais cette ère nouvelle de liberté dure peu. L'autorité royale qui s'affermît à cette époque, profite de l'inexpérience du pouvoir municipal pour éliminer ces petits états particuliers du grand état reconstitué. « Deux traits caractérisent jusqu'à la Révolution le régime municipal ancien et le différencient du régime actuel. L'un est la variété dans l'organisation et dans les libertés maintenues, l'autre est l'inégalité entre les villes et les campagnes (2). »

Il faut attendre les lois communales de la Constituante des 14 et 22 décembre 1789 pour voir assigner à la commune un rôle politique et un régime uniforme pour toutes les municipalités. Mais ces

(1) *Administration locale en France et en Angleterre*, p. 73.

(2) BERTHÉLÉMY, *Droit administratif*, 4^e édit., p. 179.

lois créaient 44.000 communes, et une réaction contre cet émiettement est marquée par l'organisation des municipalités cantonales de l'an III. Enfin la grande loi administrative du 28 pluviôse an VIII pose les bases des libertés communales.

Il faut alors déterminer les rôles respectifs de l'Etat et de la commune.

La commune peut évidemment gérer ses revenus et subvenir aux besoins de la collectivité qu'elle représente. Mais dans quelles limites son pouvoir doit-il être renfermé? Car il ne faut pas perdre de vue que si le maire représente la commune, il est en même temps agent du pouvoir central, et il doit concilier des intérêts parfois opposés.

Dans leur intérêt même il est nécessaire que l'Etat conserve un droit de contrôle sur la gestion des affaires des communes. Et cela pour plusieurs raisons : d'abord pour empêcher les communes de se ruiner, ou tout au moins de s'appauvrir, et nous verrons que cette crainte n'est pas vaine ; ensuite pour empêcher qu'elles ne fassent tarir leurs sources de revenus en exagérant les dépenses ; et enfin pour empêcher qu'une partie des citoyens ne soit appauvrie par l'autre.

L'augmentation croissante des dépenses communales rend l'intervention de l'Etat indiscutable.

Déjà en 1884, M. de Marcère, rapporteur de la loi du 5 avril 1884, s'exprimait en ces termes devant la

Chambre : « Tout le monde s'accorde à signaler la situation très engagée des communes et les tentatives qu'elles ont à empirer cette situation par le vote de centimes additionnels. L'intérêt des communes n'est pas seul compromis par cet état de choses, l'exagération des centimes communaux épuise la faculté contributive du pays et engage les finances de l'Etat. »

Plus tard, lorsque la loi de 1884 eut produit son plein effet, le rapporteur de la commission de décentralisation, M. Alapetite, disait encore : « On se plaint beaucoup de ce qu'il y ait trop de coulage dans les dépenses communales, le mal est certain (1). »

On pourrait objecter que le remède à cet état de choses existe dans la loi et qu'il suffit de s'en servir. Lorsque les centimes pour insuffisance de revenus correspondant à des dépenses obligatoires dépassent le maximum fixé par le conseil général, ils doivent être autorisés par arrêté préfectoral.

Cette situation budgétaire des communes est d'autant plus inquiétante que leurs dépenses obligatoires ont beaucoup augmenté par le fait de la loi dans ces dernières années. C'est la loi du 15 juillet 1893 créant le bureau d'assistance médicale gratuite. Puis la loi du 15 février 1902 « relative à la santé publique » qui met certaines dépenses pour travaux

(1) *Journal officiel* du 20 août 1896, p. 4 752.

d'assainissement à la charge des communes. Enfin la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards impose une lourde charge au budget communal.

Ce n'est qu'au cas où les ressources de la commune sont insuffisantes que des subventions lui sont allouées par le département et par l'Etat.

Voyons dans quelles proportions les dépenses communales ont augmenté et si les ressources ordinaires ont été suffisantes à les couvrir.

Les renseignements statistiques nous sont fournis par la « Situation financière des communes de France et d'Algérie », publication commencée en 1878 par le ministère de l'intérieur et continuée chaque année depuis.

Recettes ordinaires de toutes les communes prévues aux budgets primitifs de 1908 :

Paris	354 066 476 francs
Autres communes	558 021 456 »
Total pour toute la France . .	<u>912 087 932 francs</u>

Dépenses ordinaires prévues aux budgets du même exercice :

Paris	354 066 476 francs
Autres communes	526 792 611 »
Au total	<u>880 859 087 francs</u>

Produit des centimes additionnels :

D'après le budget primitif de 1908 le produit des

centimes additionnels de toute nature s'élève à
242 724 309 francs.

Ainsi répartis :

Centimes ordinaires spéciaux. . .	120 400 177 francs	.
» extraordinaires . . .	122 324 132	»

En 1907 ce produit était de 236 640 689 francs, soit
une augmentation de 6 083 620 francs qui se répartit
ainsi :

Centimes ordinaires, en plus.	1 259 312
» extraordinaires, en plus	4 824 308

Nombre total de centimes :

En 1908	2 386 134 centimes
En 1907	2 383 218 »
Soit en plus	<u>2 916</u> »

Nombre des centimes extraordinaires :

Pour 1908.	615 651 centimes
Pour 1907.	608 390 »
D'où augmentation de.	<u>7 261</u> »

Le classement des communes d'après la quotité de
leurs centimes additionnels fait ressortir par rapport
à 1907 les différences suivantes :

En 1908 : 2 962 communes imposées de 15 centimes au
lieu de 2 933, soit une augmentation de 30 communes.

5 328 communes imposées de 15 à 30 centimes au lieu de 5 411, soit une diminution de 83 communes.

8 569 communes imposées de 31 à 50 centimes au lieu de 8 460, soit une augmentation de 109.

12 959 communes imposées de 51 à 100 centimes au lieu de 13 004, soit une diminution de 45.

6 401 communes imposées au-dessus de 100 centimes au lieu de 6 407, soit une diminution de 6.

En raison de sa situation spéciale Paris ne figure pas dans le classement ci-dessus.

Malgré le nouvel accroissement des impositions communales, la moyenne générale n'a guère varié elle est de 65 centimes 87.

RÈGLES ACTUELLES DU BUDGET COMMUNAL

Elles sont contenues dans la loi du 5 avril 1884.

Comme celui de l'Etat et du département le budget communal est dressé par exercice. L'année financière va du 1^{er} janvier au 31 décembre et la période complémentaire jusqu'au 15 mars de l'année suivante pour l'ordonnancement des dépenses et jusqu'au 31 mars pour les paiements et recouvrements. Le budget est préparé par le maire au mois d'avril et déposé par lui à l'ouverture de la session de mai, dite session budgétaire.

Mais pour être définitif, le budget doit être approuvé par le préfet, ou par le Président de la

République sur la proposition du ministre de l'intérieur, suivant que la commune a plus ou moins de 3 millions de revenus ordinaires.

Il est divisé en budget ordinaire et budget extraordinaire (l. de 1884, art. 132).

Le premier comprend les ressources annuelles et permanentes affectées aux dépenses régulières, le second les opérations accidentelles et extraordinaires. La discrimination en est d'ailleurs assez compliquée. Pour les distinguer l'un de l'autre la loi de 1884, peu claire sur ce point, semble s'en rapporter au caractère de la dépense et non à celui de la recette. Ainsi les impositions accidentelles pour insuffisance de revenus sont rangées dans le budget ordinaire et l'excédent des ressources ordinaires dans le budget extraordinaire.

Les recettes du budget ordinaire sont utilisées pour les dépenses normales d'entretien, celles du budget extraordinaire pour les travaux de premier établissement et d'utilité publique.

Une autre division prévue par la loi municipale, et qui ne se confond pas avec la précédente, est celle des dépenses obligatoires et des dépenses facultatives. Les premières sont obligatoires parce que la commune ne peut pas refuser d'assurer certains services publics : police, instruction, etc... Ce serait lui permettre de se révolter contre la loi. Elles sont énumérées dans l'article 136 de la loi de 1884.

Cette distinction présente un intérêt au point de vue du droit de l'autorité supérieure chargée de surveiller les finances communales. Les dépenses obligatoires peuvent être inscrites d'office au budget par arrêté préfectoral ou par décret suivant le revenu de la commune (art. 149).

Un double budget est voté pour chaque exercice : le budget principal ou primitif, préparé et voté avant l'exercice auquel il s'applique, et le budget supplémentaire ou additionnel comprenant les recettes et dépenses omises ou autorisées dans l'intervalle, et le solde de l'exercice clos le 31 mars précédent. Ce dernier budget est voté par le conseil municipal dans sa session de mai.

RESSOURCES FINANCIÈRES DES COMMUNES

Elles comprennent :

1° Les produits du domaine communal : revenus provenant du domaine public et du domaine privé.

2° Certains impôts et taxes rattachés aux droits perçus au profit de l'Etat : une part des patentes, permis de chasse, amendes de police, de la contribution des chevaux et voitures, la taxe sur les chiens, et surtout les centimes additionnels aux contributions directes.

3° Des impôts spéciaux qu'elles perçoivent elles-

mêmes, sans intervention de l'Etat : les octrois.

4° Des ressources extraordinaires : prix des biens aliénés, emprunts, subventions, recettes accidentelles diverses.

5° Des revenus des exploitations industrielles : régies municipales.

SECTION I

Produits du domaine communal

Le domaine communal se compose, comme celui de l'Etat et du département, de deux sortes de biens : les biens du domaine public et les biens du domaine privé.

La loi domaniale des 22 novembre — 1^{er} décembre 1790 et l'article 538 du Code civil définissent le domaine public de la manière suivante : « les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles de propriété privée sont considérées comme des dépendances du domaine public. » Il est réparti entre l'Etat, le département et la commune, « de sorte qu'il y a, dit M. Ducrocq (1), un domaine public national, un domaine public départemental, et un domaine public communal ».

Il y a un grand intérêt à distinguer les biens du domaine public et les biens du domaine privé : les premiers sont inaliénables et imprescriptibles, les

(1) *Cours de droit administratif*, 6^e éd. T. II, 409, p. 186.

seconds au contraire sont aliénables et prescriptibles dans les formes et sous les conditions exigées par la loi. Tous les auteurs ne sont pas d'accord sur les caractères qui constituent la domanialité publique et sur le critérium auquel on reconnaît qu'un bien est une dépendance du domaine public ou appartient au domaine privé. Cette divergence d'opinions provient du manque de précision des textes législatifs qui se rapportent à cette question.

Suivant les uns, tous les biens des établissements publics affectés à un usage ou un service public, feraient partie du domaine public, quelle que soit leur nature.

Un autre système, le plus généralement admis, résulte de l'interprétation littérale de l'article 538 précité. Il a de plus l'avantage d'être conforme aux conclusions que nous pouvons tirer des faits qui se passent dans la pratique relativement aux biens du domaine public (1). D'après ce criterium il faut qu'un bien réunisse les trois conditions suivantes pour faire partie du domaine public :

1° Il ne doit pas être, par sa nature, susceptible de propriété privée ;

2° Il doit être affecté à un usage public, et non pas seulement à un service public ;

3° Il doit être une portion du territoire français.

(1) Voir sur cette question : M. BERTHÉLÉMY, *Cours de droit administratif*, p. 410.

Tous les autres biens du domaine appartiendront au domaine privé ; telle sera par exemple, la situation des tribunaux, mairies, écoles, qui ne réunissent pas les trois conditions précédentes. Ces immeubles ne sont pas comme les rues et chemins, affectés à l'usage public, ils peuvent donc bien faire l'objet d'une appropriation privée.

Mais alors ces immeubles étant aliénables et prescriptibles, on peut faire une objection d'ordre pratique concernant le danger que présentent cette aliénation et cette prescription possibles pour le fonctionnement des services publics. Cette crainte est rendue vaine grâce aux formalités dont est entourée la vente des biens du domaine privé. Quant à la prescription il semble qu'elle ait bien rarement lieu de s'appliquer.

1^o. — Domaine public communal.

Permis d'occupation et de stationnement.

Les chemins vicinaux et ruraux, les places, rues, passages, chemins de fer et tramways communaux sont les éléments les plus importants de ce domaine public. Il est en général fort peu productif de revenus, et c'est au contraire lui qui absorbe une grande partie des ressources budgétaires de la commune. Ce n'est pas le maigre produit de la coupe des arbres plantés le long d'un chemin vicinal qui peut subvenir à son entretien. Parfois, il est vrai, ce sont des arbres frui-

tiers et leur loyer annuel fait rentrer quelque argent dans la caisse municipale.

Cependant ces chemins, rues, places peuvent être dans certains cas une source de revenus ; le paragraphe 2 de l'article 98 de la loi du 5 avril 1884 dit en effet : « Il peut (le maire), moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, sous les réserves imposées par l'article 7 de la loi du 11 frimaire an VII, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux. » Ainsi, bien que le domaine public soit toujours affecté à l'usage de tous, il est permis de concéder à un particulier le droit d'en occuper temporairement une partie à titre exclusif, et cela moyennant le paiement d'une indemnité. Cette faculté accordée aux communes s'étend sur toutes les parties de leur territoire, et cela non seulement sur le domaine public communal, mais encore sur celui de l'Etat et du département, le maire ayant la police des routes nationales et départementales en ce qui touche la circulation sur ces voies (art. 98 précité). La Cour de cassation leur a même reconnu le droit de frapper d'une taxe de stationnement les voitures d'un tramway, bien que la concession de la ligne ait été faite par l'Etat ou le département (Cass. 13 nov. 1883. D. 85, 1. p. 239).

Ces permissions d'occupation ne sont accordées que si elles n'entravent pas l'usage normal qui doit

en être fait, ou bien si elles ne sont qu'une gêne temporaire. C'est le cas de l'établissement dans le sol de la voie publique des canalisations destinées aux conduites d'eau, de gaz, ou d'électricité. Le pouvoir de l'administration est discrétionnaire, mais ces permissions d'occupation de voirie ayant souvent aujourd'hui une grande importance quant à l'intérêt général, le législateur a craint les refus arbitraires des municipalités, et l'article 98 déclare que « les permissions de voirie à titre précaire ou essentiellement révocable sur les voies publiques qui sont placées dans les attributions du maire... peuvent, en cas de refus du maire non justifié par l'intérêt général, être accordées par le préfet ».

Cela n'empêche pas l'occupation d'être essentiellement précaire, et l'administration a toujours le droit de retirer l'autorisation si des nécessités nouvelles de la circulation l'exigent. Mais une jurisprudence constante admet que tout retrait non justifié peut être l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat.

Faut-il distinguer entre les occupations momentanées et les occupations d'une certaine durée? Le 30 novembre 1882 le Conseil d'Etat émit l'avis que les lois du 11 frimaire an VII et du 18 juillet 1837, n'avaient pas donné aux communes le droit de percevoir des redevances à l'occasion des occupations « qui entraînent une emprise sur le domaine national et qui en modifient l'assiette ». Il s'agissait en l'es-

pèce des revendications de l'administration des domaines relatives à l'installation des kiosques servant à la vente des journaux. L'administration fut d'ailleurs déboutée de sa demande sur ce point.

Dans le cas de stationnement, la redevance payée a le caractère d'un péage, alors que la redevance exigée en échange d'une occupation d'une certaine durée a le caractère d'un véritable loyer.

« Le critérium auquel il faut s'attacher pour distinguer l'occupation temporaire du stationnement, c'est que le stationnement est conforme à la destination de la voirie ; c'en est une occupation normale. L'occupation temporaire est anormale ; sans doute elle ne saurait être contraire à la destination du domaine, mais ce n'est pas en vue d'une utilisation de ce genre que le domaine existe (1). »

La redevance est le prix d'un service rendu plutôt qu'une taxe. La perception en fut autorisée pour la première fois par l'article 7, § 3 de la loi du 11 frimaire an VII, sur la détermination des recettes et dépenses départementales et communales. Elle comprenait dans les recettes des communes « le produit de la location des places dans les halles, marchés et chantiers, sur les rivières, les ports et les promenades publiques, lorsque les administrations auront reconnu que cette location peut avoir lieu sans gêner la voie publique. »

(1) BERTHÉLÉMY, *Cours de droit administratif*, 4^e édit., p. 435.

L'administration des domaines interprétant restrictivement l'expression « locations de places », revendiqua pour elle la perception des droits provenant des concessions d'occupation du domaine public, ce qu'elle appelait les « locations proprement dites ».

La loi municipale du 18 juillet 1837 solutionna le conflit en classant parmi les recettes communales « le produit des permis de stationnement et de location sur la voie publique » (art. 7).

Le Domaine persista dans sa manière de voir malgré la jurisprudence et le ministre de l'intérieur. Et lors de la discussion de la loi municipale de 1884, la proposition de remplacer le mot « locations » par celui de « location de places », fut repoussée, et l'article 133-7° fut rédigé dans les mêmes termes que celui de 1837 (art. 31, § 2).

La loi n'a donc pas donné d'énumération limitative des cas où pourraient être perçus des droits de stationnement ou de voirie. En général le stationnement comprend : les dépôts de matériaux, les voitures de place, omnibus, tramways, bêtes de somme sur les marchés. On admet encore qu'une redevance est due pour les constructions légères, châlets et kiosques, les chaises et tables des cafés sur la voie publique, les baraques de saltimbanques et les théâtres ambulants.

La loi du 28 juillet 1885 oblige les communes à su-

bir sans redevance, l'installation des lignes télégraphiques et téléphoniques construites par l'Etat sur la voie publique ou posées dans les égouts.

— Le tarif des droits à percevoir est voté par le conseil municipal. La loi du 5 avril 1884 se borne à rappeler, dans ses articles 68, § 7 et 98, les réserves de l'article 7 de la loi du 11 frimaire an VII, en ne rendant la délibération exécutoire qu'après approbation de l'autorité supérieure. Mais la circulaire du ministre de l'intérieur explicative de la loi municipale, en date du 15 mai 1884, fait une distinction suivant qu'il s'agit de la grande ou de la petite voirie; pour la grande voirie, le tarif doit être approuvé par un décret rendu sur la proposition du ministre de l'intérieur, après avis du ministre des travaux publics au sujet des droits à percevoir sur les rivières navigables et flottables. La demande est transmise au ministre par le préfet, qui y joint le tarif, le procès-verbal d'enquête à laquelle ce tarif aura été soumis, et la situation financière de la commune.

Pour les droits à percevoir sur les dépendances de la petite voirie l'approbation préfectorale suffit (art. 68 et 69).

La circulaire du 15 mai 1884 déclare que les municipalités ne peuvent être autorisées à percevoir des droits de stationnement sur les dépendances de la grande ou de la petite voirie, que si elles ont

besoin de ressources pour les dépenses ordinaires.

De plus les droits doivent être modérés pour ne pas entraver le développement du commerce ou de l'industrie.

Droits de voirie.

L'article 98 de la loi municipale de 1884, relatif aux permis de stationnement, mentionne en outre dans son § 3, les « alignements individuels, autorisations de bâtir, et autres permissions de voirie ». Ce ne sont pas à proprement parler des occupations du domaine public, mais il est certain que les réparations et constructions de maisons sont généralement une gêne plus ou moins grande pour la circulation. Ces diverses autorisations administratives donnent lieu à la perception de « droits de voirie » au profit de la commune, pour la grande comme pour la petite voirie.

Sous le régime de la loi du 18 juillet 1837 (art. 43) le tarif devait être homologué par décret rendu en forme des règlements d'administration publique. La loi de 1884 (art. 68 et 69) a simplifié cette procédure en remettant au préfet le droit d'approuver le tarif; elle exige de plus qu'il prenne l'avis préalable du maire avant d'accorder l'autorisation demandée, pour permettre à ce dernier de faire percevoir les droits au profit de la commune. Autrement il pourrait ignorer qu'une autorisation de bâtir, par exemple, a été accordée dans sa commune.

Droits de pesage.

A côté des droits de voirie l'article 133-8° indique le produit des droits de pesage, mesurage et jaugeage, parmi les recettes ordinaires. Ils sont généralement perçus sur les champs de foire ou à l'entrée des marchés et abattoirs, et se rattachent ainsi aux droits de stationnement par le lieu et le moment de leur perception. Souvent ce sont les mêmes agents qui les perçoivent. Le tarif voté par le conseil municipal est approuvé par le préfet (art. 68-7°). Mais le sous-préfet peut valablement l'homologuer s'il a été établi dans des conditions primitivement fixées par arrêté préfectoral.

Taxe de balayage.

Pour terminer l'énumération des ressources que la voirie est susceptible de procurer aux communes, mentionnons la taxe de balayage citée par l'article 133-13° de la loi de 1884.

Elle est établie, conformément aux dispositions de la loi du 26 mars 1873, à la demande des communes, et en vertu d'un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. La même formalité est exigée pour le tarif fixé par le conseil municipal. Pour l'établissement de la taxe, on ne doit pas tenir compte de la valeur vénale des propriétés

en bordure de la rue, mais des nécessités de la circulation, de la propreté et de la salubrité (art. 1^{er}-2^o).

Le tarif est révisé tous les 5 ans.

Cette loi du 26 mars 1873 n'est applicable aux communes de France et d'Algérie que depuis la loi municipale de 1884 (art. 133-13^o). Cette disposition avait été repoussée par l'Assemblée nationale en 1873. La loi ne fut faite que pour Paris, où elle convertissait en taxe municipale obligatoire le balayage imposé aux riverains sur la moitié de la voie et sur six mètres aux plus.

Cimetières.

La jurisprudence range les cimetières parmi les dépendances du domaine public. Ce caractère de domanialité publique a été contesté par M. Ducrocq (1). Les communes y accordent des concessions à perpétuité, c'est vrai, mais ce n'est pas le terrain qu'elles vendent aux particuliers, c'est plutôt un droit d'occupation qu'elles leur accordent ; en effet en cas de translation d'un cimetière, les concessionnaires ont droit d'obtenir dans le nouveau cimetière, un emplacement égal à celui qui leur avait été concédé (Ordonnance du 6 décembre 1843, art. 5).

La loi attribue aux communes tous les produits que

(1) V. BARTÉLEMY, *Cours de dr. administratif*, 4^e édit. p. 415, n. 1.

peuvent donner les terrains de leur domaine affectés aux inhumations, y compris les produits spontanés, qui précédemment appartenaient aux fabriques, en vertu de l'article 36, § 4 du décret du 30 décembre 1809, disposition formellement abrogée par l'article 168, § 5 de la loi du 5 avril 1884.

Dans toutes les communes possédant des lieux de sépulture suffisamment étendus, le décret du 23 prairial an XII (art. 10 et 11) et l'ordonnance du 6 décembre 1843 (art. 3) permettent des concessions de terrains dans les cimetières. Aux termes de l'article 3 de cette dernière ordonnance les concessions sont divisées en trois classes : perpétuelles, trentenaires et temporaires. Les particuliers à qui elles sont accordées doivent effectuer le versement préalable d'une somme fixée d'après un tarif établi par le conseil municipal avec l'approbation du préfet (L. du 5 avril 1884, art. 133 et 69). Cette somme est ainsi répartie, conformément à l'article 3 de l'ordonnance précitée : deux tiers vont à la caisse municipale, et un tiers aux établissements de bienfaisance, ou aux pauvres de la commune. Cette répartition a été maintenue par la loi de 1884, qui a pris soin de ne comprendre dans les recettes du budget ordinaire, que les deux tiers accordés à la commune sur le prix des concessions. Ce régime s'applique également au dépôt des cendres des personnes incinérées. Aux termes de l'article 20 du décret du 27 avril 1889 « les cendres des personnes

incinérées ne peuvent être déposées, même à titre provisoire que dans les lieux de sépultures régulièrement établis », c'est-à-dire dans des emplacements spéciaux aménagés dans les cimetières. Les communes peuvent donc y délivrer des concessions pour la conservation des urnes funéraires dans un monument affecté à cet usage (avis de la section de l'intérieur du Conseil d'état du 11 juin 1901). Jusqu'à présent ces dispositions n'ont d'intérêt que pour Paris, seule ville en France possédant l'installation nécessaire pour incinérer les corps. Cependant malgré le peu de succès obtenu par ce procédé auprès du public (il y a en moyenne moins de 500 incinérations volontaires par an au four crématoire du Père-Lachaise), quelques villes de province, Lyon entre autres, ont voté un crédit pour la construction d'un monument crématoire.

II^o. — **Domaine privé communal.**

Il comprend trois catégories de biens. Ce sont :

1^o D'abord tous les édifices affectés à des services publics d'intérêt municipal dont les communes sont propriétaires. Tels sont les mairies, écoles, musées, théâtres, halles et marchés, abattoirs;

2^o Puis ce sont des biens tels que bois, pâturages, marais, tourbières, etc..., dont la jouissance en na-

ture est laissée aux habitants. On les appelle ; les « communaux ».

3° Enfin la commune possède des biens, meubles ou immeubles, qu'elle exploite pour en tirer des revenus soit elle-même, soit en les louant. La loi du 10 juin 1793 leur a donné le nom de biens « patrimoniaux ».

Immeubles affectés à des services publics.

La plupart d'entre eux ne sont guère productifs de revenus, et souvent même ils sont plutôt une source de dépenses que de profits. Ainsi l'entretien des hôtels de ville et mairies, des écoles, est fort coûteux et grève parfois lourdement le maigre budget des petites communes. L'article 136-1° de la loi de 1884 a, en effet, pris soin de ranger parmi les dépenses obligatoires l'entretien de ces édifices, ou la location d'immeubles devant être affectés à ces services. Même constatation en ce qui concerne les tribunaux et les justices de paix.

Le décret du 9 avril 1811 (art. 1) a cédé aux départements, aux arrondissements et aux communes, en pleine propriété et gratuitement, les bâtiments servant à l'instruction publique tels que facultés, lycées, collèges communaux, écoles et bibliothèques communales. Les collèges peuvent être exploités en régie par les villes elles-mêmes, et une municipalité qui

possède déjà l'immeuble n'aura pas besoin d'engager de dépenses pour l'installation matérielle. Si elle veut créer un collège la seule charge que son budget peut avoir à supporter dans l'avenir en cas d'insuccès, est la garantie du traitement du principal et des professeurs pendant dix ans. Dans le cas d'exploitation en régie les villes perçoivent les excédents des recettes ou supportent les excédents de dépenses (1), et ce dernier cas doit être le plus fréquent

Les casernes mises à la charge du Trésor par le décret du 23 mai 1792 et l'arrêté du 24 vendémiaire, an XI, furent rendues aux villes en toute propriété par le décret du 25 avril 1810 à charge de les entretenir (art. 3) et de ne pouvoir en disposer sans autorisation (art. 5). Puis un décret du 7 août 1810 obligea les villes possédant un octroi à contribuer aux frais de casernement, lits militaires, etc... Cette charge leur était imposée en échange de l'avantage qu'elles tiraient de l'existence d'une garnison sur leur territoire.

On voit souvent des villes offrir de construire des casernes pour avoir l'avantage de loger des troupes. C'est que celles-ci ne sont pas une source de profits seulement pour les habitants, elles le sont aussi pour la caisse municipale par suite des droits d'octroi perçus sur les objets de consommation qui leur sont destinés. Dans certains cas un immeuble communal

(1) V. Loi du 13 juillet 1900, décret des 7 janvier 1899 et 15 août 1900, et le règlement du 4 mai 1899.

devant servir de caserne de gendarmerie sera loué au département qui doit assumer cette charge depuis la loi du 10 août 1871.

Halles et marchés. — Le plus ordinairement ces bâtiments appartiennent à la commune. A la différence de ceux que nous venons de voir précédemment, leur destination même en fait une source de profits pour le budget. Si ces immeubles appartiennent aujourd'hui au domaine privé de la commune, il n'en fut pas toujours ainsi. Dans l'ancienne France seuls les seigneurs hauts justiciers avaient le droit de construire des halles, où ils percevaient sur les marchands une taxe connue sous le nom de « droit de hallage ». (V. De Laurière, *Glossaire du droit français*, v. Hallage). Ce droit devait servir à rémunérer le seigneur à qui incombait les frais d'entretien de la halle. Il fut aboli comme étant un privilège féodal par la loi des 15-28 mars 1790 (titre II, art. 19). L'article 19 de cette loi supprimait les droits de hallage et déclarait que les bâtiments continueraient d'appartenir à leurs propriétaires. D'autre part les communes pouvaient les acheter ou les louer à leurs anciens propriétaires. Les difficultés qui s'élevaient au sujet des contrats de vente ou de location étaient soumises à l'arbitrage des assemblées administratives.

Une circulaire du ministre de l'Intérieur du 8 avril 1813 devait monopoliser l'usage de ces bâtiments au

profit des communes, et les soumettre à une sorte d'exploitation en régie. Cette circulaire chargeait les préfets de déclarer que « toute perception de droits dans les halles, places et marchés au profit des particuliers propriétaires de ces immeubles, ou de leurs fermiers cesserait, à compter le jour de la publication de leur arrêté, et que cette perception serait continuée au nom et au profit des communes où ils sont situés, sauf à elles à tenir compte du prix de la location ou de la vente desdits immeubles d'après l'estimation qui en serait faite contradictoirement ».

Lorsque les halles et marchés sont la propriété de la commune, les taxes sur les places occupées sont perçues directement par des agents municipaux, ou bien les droits à percevoir sont affermés à un adjudicataire.

S'il y a contestation entre le fermier et la commune, la compétence sur ce point est celle des tribunaux judiciaires ; la jurisprudence assimile aux droits d'octroi les taxes perçues sur les places dans les marchés ; les règles de recouvrement et de compétence sont les mêmes que celles des contributions indirectes (loi du 11 frimaire an VII, et arrêté du 4 thermidor an X) (Cons. d'Etat, 23 nov. 1877, D. 1878, 3, 42).

D'après l'article 136 du décret du 27 mai 1809 modifié par l'article 9 de la loi du 21 juin 1865 le Conseil de préfecture reste seul compétent pour inter-

prêter le sens du bail. Les tribunaux judiciaires ne devront donc connaître que des difficultés qui s'élèveraient à raison de l'exécution du bail consenti.

Enfin la loi municipale de 1884 range parmi les recettes du budget ordinaire « le produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés et abattoirs d'après les tarifs dûment établis » (art. 133-6°). Les municipalités doivent éviter que par leur élévation les tarifs ne grèvent d'une façon trop sensible les objets mis en vente, et ne nuisent ainsi au développement de l'agriculture, du commerce et de l'industrie (Circulaire ministérielle du 15 mai 1884).

Quant aux tarifs des taxes à percevoir, les conseils municipaux avaient le droit de les établir sans contrôle d'après la loi du 24 juillet 1867 (art. 1^{er}-4°). La loi de 1884 ne leur a pas maintenu ce pouvoir. Les délibérations relatives à ces taxes doivent être désormais approuvées par le préfet, ainsi que d'une manière générale tous les droits à percevoir au profit de la caisse municipale, en vertu de l'article 133 qui contient l'énumération des recettes du budget ordinaire.

Ces droits de place perçus dans les halles et marchés ne peuvent constituer une ressource communale que dans les villes et bourgs où la population est suffisante pour assurer la location des places et permettre ainsi le remboursement, au moins, des frais d'établissement et d'entretien des immeubles, ainsi que la rémunération des agents municipaux.

Dans les villages on se contentera d'établir le marché sur la place et de percevoir des droits de stationnement très minimes.

Abattoirs. — Ce n'est pas dans un simple but fiscal qu'ils sont établis, mais leur création a surtout en vue d'assurer un contrôle certain sur l'état sanitaire des animaux abattus, de garantir la salubrité publique en facilitant les mesures de surveillance, et de prévenir des fraudes vis-à-vis de l'octroi.

Les taxes perçues dans les abattoirs publics ne sont pas prélevées à titre d'impôt communal, mais à titre de recouvrement des frais d'entretien et de surveillance. S'ils ne sont pas une source directe de revenus communaux par suite du principe que nous venons de rappeler, les abattoirs n'en contribuent pas moins à la protection de la santé publique, et par là ils constituent un service public dont la municipalité doit assurer le fonctionnement.

Les taxes que la commune y perçoit sont de deux sortes : d'une part les droits de place prélevés pour la vente des viandes et la location des étables où séjournent les animaux avant d'être abattus, d'autre part les taxes d'abatage proprement dites.

Les droits de place à percevoir dans les abattoirs publics doivent être autorisés suivant les mêmes règles que nous avons vues ci-dessus relativement aux halles, foires et marchés.

Si la taxe d'abatage présente un caractère différent du droit de place, étant non plus la location d'un emplacement, mais la rémunération des frais de visite, son intérêt n'est pas moindre. Elle a fait l'objet d'une réglementation spéciale en vertu du décret du 1^{er} août 1864, remplacé en partie par la loi du 8 janvier 1905.

Les communes, soumises ou non à l'octroi, et possédant un abattoir public sont autorisées à taxer au maximum à 2 centimes par kilogramme, les viandes de toute nature abattues dans leur établissement. En outre, pour rémunérer des frais de visite et de poinçonnage, une taxe de 1 centime par kilogramme au maximum pourra être perçue sur les viandes foraines, mais sans jamais dépasser celle qui résulte de la disposition précédente.

Les villes dépourvues d'abattoir communal sont elles-mêmes autorisées à percevoir ce droit de 1 centime par kilogramme sur les animaux abattus dans les limites de leur territoire (art. 5). Remarquons en passant que la création d'un abattoir public par une commune constitue un monopole à son profit. L'article 2 de la loi du 8 janvier 1905 est, en effet, ainsi conçu : « La mise en activité de tout abattoir légalement établi dans une commune pour son compte ou pour le compte d'un syndicat de communes, suivant les dispositions de la loi du 25 mars 1890, entraînera de plein droit la suppression des tueries ou triperies particulières, situées dans

un périmètre déterminé par arrêté préfectoral. »

L'article 5 autorise encore l'établissement de cette taxe de 1 centime sur les viandes importées du dehors ou abattues hors de la commune. Ce n'est plus une rémunération destinée à couvrir les frais d'inspection sanitaire ; il y a là un procédé de protection économique qui tend à rétablir l'équilibre de la concurrence entre le commerce de la commune, où sont perçues les taxes d'abatage, et celui des communes voisines, où le prix de vente n'est pas surchargé par ce droit.

Nous venons de voir quels sont les immeubles du domaine communal qui, tout en étant affectés à des services publics, sont susceptibles de procurer des ressources pécuniaires à la caisse municipale. Lorsqu'un de ces édifices n'est pas encore attribué à un service public, la commune qui en est propriétaire peut toujours lui donner cette destination avec l'approbation de l'autorité supérieure.

Cette approbation est encore nécessaire, même lorsqu'il s'agit seulement d'un changement d'affectation de l'immeuble (art. 68-5° de la loi de 1884).

Biens communaux.

Historique. — La loi du 10 juin 1793 définit les biens communaux « ceux sur la propriété ou le produit desquels tous les habitants d'une ou de plusieurs

communes, ou d'une section de communes ont un droit commun ».

L'article 542 du Code civil reproduit cette définition à peu près dans les mêmes termes, mais ne parle pas des sections de commune : « les biens communaux sont ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis. » Cette définition pourrait faire croire que ces biens appartiennent aux habitants, *ut singuli*, il n'en est rien, c'est la commune, personne morale, qui est propriétaire, la jouissance seule est donnée aux habitants. Ceux-ci, par exemple, ne peuvent pas en exiger le partage.

Les terres exploitées en jouissance commune ont des origines très anciennes. A Rome, lors de la fondation d'une colonie romaine, le peuple romain donnait au municipe une partie de l'*ager publicus* ; ces biens étaient appelés « *communalia* » ou « *communia* ». Nerva et Hadrien accordèrent aux cités le droit de recevoir des legs, et dans ces legs pouvaient se trouver des propriétés foncières (Ulpien ; Regul. XXIV). Un sénatus-consulte d'Hadrien alla même plus loin et permit aux municipes de succéder *ab intestat* et d'être institués par leurs affranchis (Ulpien).

Les terres municipales étaient divisées en « *agri vectigales* » et en « *agri non vectigales* ».

Les « *agri vectigales* » étaient loués à bail perpé-

tuel moyennant une redevance appelée « vectigal ».

Après l'invasion des barbares dans l'empire romain et sous leur domination, il y avait encore des biens communs, la loi romaine ayant été en grande partie conservée par les conquérants (1).

Sous la féodalité le domaine direct passe entre les mains du seigneur, du monastère, ou de l'évêque. Beaumanoir dit en effet : « La pleine et libre propriété s'était transformée en héritage tenu du seigneur à cens, à rente ou à champart » (Coutume du Beauvoisis, chap. II).

A partir des ^x^e et ^{xii}^e siècle se dessine le mouvement d'affranchissement des communes. Les chartes furent souvent créatrices du patrimoine communal. Il ne paraît pas douteux que les biens communs des villages ainsi créés dérivèrent de concessions seigneuriales (2). Les droits d'usages accordés aux habitants étaient parfois transformés en pleine propriété par l'exercice du cantonnement. La portion que la communauté devait abandonner a été du tiers au ^{xiii}^e siècle et des deux tiers à partir du ^{xvi}^e siècle. A cette époque, le domaine communal devient l'objet d'usurpations de la part des seigneurs. Les édits, les ordonnances (celle de Blois en 1579) interdisent ces appropriations au détriment des communaux et permettent de reprendre les biens en remboursant le

(1) Voir RIVIÈRE, *Histoire des biens communaux*, 1856.

(2) HENRION DE PANSEY, *Des biens communaux*, 1825.

prix d'achat généralement très faible. Une série d'actes royaux de 1554 à 1583 proclament le principe de l'inaliénabilité et de l'insaisissabilité du domaine communal.

Sous Louis XIV la tradition change. L'ordonnance des eaux et forêts de 1669 contient deux dispositions très impopulaires. D'une part, le droit de triage permet aux seigneurs de demander le partage en justice et de se faire attribuer le tiers des biens concédés gratuitement aux communautés d'habitants. D'autre part, en l'absence d'un titre formel contraire, tout bien communal est présumé de plein droit dériver d'une concession seigneuriale, même si la communauté en a la jouissance depuis un temps immémorial. C'est l'application de la maxime : « nulle terre sans seigneur ». Mais certains pays admettaient la maxime contraire : « nul seigneur sans titre. »

M. Aucoc voit une origine des biens communaux dans les associations de serfs réunis pour exploiter en commun. Ces « communautés taisibles » ont disparu au XVIII^e siècle, mais ont laissé des traces certaines : la communauté des Jouault dans le Morvan ne fut dissoute qu'en 1846.

A l'époque révolutionnaire certaines lois se montrent très favorables à la propriété communale, tandis que d'autres s'acharnent à dépouiller la commune au moyen de partage entre les habitants. La Révolution tenait à multiplier le nombre des pro-

priétaires ruraux pour les attacher au régime nouveau.

La loi des 15-28 mars 1790 abolit le droit de triage et révoque les triages faits depuis 30 ans hors les cas prévus par l'ordonnance de 1669.

Puis la loi du 28 août-14 septembre 1792, intitulée « décret relatif au rétablissement des communes et des citoyens dans les propriétés et droits dont ils avaient été dépouillés par l'effet de la puissance féodale », établit qu'à défaut de titre contraire la présomption est que la propriété a appartenu de tout temps à la commune : « les terres vaines et vagues, landes et biens hermes ou vacants, garrigues, dont les communautés ne pourraient pas justifier avoir été en possession sont censés leur appartenir et leur seront adjugés par les tribunaux si elles forment leur action dans le délai de 5 ans. »

Enfin, par la loi du 10 juin 1793, les seigneurs ne peuvent plus écarter les communes qu'en faisant la preuve par un titre authentique : « tous les biens vagues connus sous une dénomination quelconque sont et appartiennent de leur nature à la généralité des habitants ou membres des communes ou des sections de commune dans le territoire desquelles ces communaux sont situés ».

La loi précitée du 14 août 1792 avait ordonné que dans l'année même de la promulgation, tous les biens communaux, sauf les bois, carrières et immeubles

affectés à des services publics, seraient partagés en pleine propriété entre les habitants. Dans la plupart des communes on se refusa à appliquer cette disposition. Alors la loi du 10 juin 1793, au lieu d'imposer le partage, le rend facultatif. Il suffit qu'il soit demandé par le tiers des habitants. Il y était procédé par tête et gratuitement. La loi fut combattue par un député de la Creuse, Baraillon, qui la dénonça comme une loi destructive de l'agriculture. Les partages furent suspendus provisoirement par la loi du 21 prairial an IV et définitivement supprimés par celle du 2 prairial an V.

Une autre loi, presque de la même date, du 24 août 1793, avait mis les dettes des communes à la charge de l'Etat, mais en attribuant à celui-ci les biens des communes dont le partage n'avait pas été ordonné : « les meubles ou immeubles provenant des communes seront régis, administrés ou vendus comme les autres domaines nationaux ». 95 0/0 des communes refusèrent de déposer leur bilan entre les mains des agents de l'Etat.

La loi du 9 ventôse an XII obligea à la restitution tous les détenteurs de biens communaux qui ne pouvaient justifier d'un acte de partage.

En 1813, le gouvernement ayant besoin d'argent, la loi du 20 mars attribue les biens ruraux, maisons et usines, possédés par les communes, à la Caisse d'amortissement de la dette publique qui en

percevra les revenus à partir du 1^{er} janvier 1813.

L'article 2 de la loi excepte de cette mesure les bois et les biens communaux proprement dits (pâturages, tourbières et autres dont les habitants ont la jouissance en commun, ainsi que les halles, marchés, promenades et emplacements utiles pour la salubrité ou l'agrément). En échange les communes recevront une rente de 5 0/0 proportionnée au revenu net.

Cette mesure fut rapportée par la loi du 26 avril 1816 (art. 15). Mais à cette époque il y avait déjà pour 58 millions de biens aliénés.

Depuis on n'a plus porté atteinte au domaine communal. Les lois qui ont suivi ont, au contraire, visé son amélioration.

Nous citerons la loi du 19 juin 1857, relative à la mise en valeur des landes de Gascogne qui intéressa plus de 300.000 hectares appartenant à 162 communes. Le résultat fut inespéré, et l'exemple des travaux exécutés sur les communaux fut suivi par les particuliers.

Puis la loi du 28 juillet 1860 sur la mise en valeur des marais et terres incultes appartenant aux communes. Le conseil municipal que le préfet met en demeure d'exécuter les travaux, doit délibérer dans le délai d'un mois, et lui soumettre les mesures qu'il compte prendre. Si les communes refusent, l'Etat exécute les travaux à ses frais, sauf à se rembourser par la vente d'une partie des terrains améliorés.

Cette loi n'eut pas le même succès que celle de 1857.

Le reboisement et la conservation des terrains communaux situés dans les régions montagneuses ont fait l'objet de lois spéciales : la loi du 28 juillet 1860 (différente de la précédente), complétée par le règlement d'administration publique du 27 avril 1861. Elle n'a pas donné de résultats appréciables, non plus que celle du 4 juin 1864 sur le reboisement et gazonnement des communaux en montagne.

Elles ont été remplacées par la loi du 4 avril 1882, relative à la restauration et conservation des terrains en montagne. L'Etat est autorisé à exproprier pour exécuter les travaux nécessaires qui sont autorisés par une loi. En 1904, l'Etat avait déjà acquis 158.800 hectares en montagne et dépensé 87 millions.

La « mise en défens » est prononcée par décret rendu en Conseil d'Etat. La réglementation du pâturage, bien qu'appartenant au conseil municipal, peut être imposée aux communes par arrêté préfectoral (art. 12 à 15).

Cette loi est encore restée à peu près inefficace.

Réglementation des communaux. — Depuis la loi du 18 juillet 1837 le Conseil municipal est souverain pour régler le mode de jouissance des communaux. C'est à lui qu'il appartient de décider si un bien sera communal ou patrimonial. Sans répéter les disposi-

tions de 1837 la loi de 1884 n'a pas entendu les modifier sur ce point : « le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » (art. 61). Donc il réglemente seul, sous le contrôle du préfet, la jouissance des communaux autres que les bois.

Avant la loi du 18 juillet 1837 il y avait lieu de faire une distinction au point de vue de l'autorité compétente pour autoriser un changement au mode de jouissance préexistant. S'il était antérieur à la loi du 10 juin 1793 il ne pouvait être changé que par un décret rendu en Conseil d'Etat sur la demande du Conseil municipal intéressé, après avis du sous-préfet et du préfet (décret du 9 brumaire an XIII, art. 2).

Si ce mode de jouissance était postérieur à 1793, il pouvait être changé par un vote du Conseil municipal sanctionné par le préfet en Conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat en cas de refus (art. 4 et 5 du décret précité). Puis une ordonnance royale du 26 octobre 1818, pour suppléer à l'insuffisance des revenus des communes, permit aux municipalités de changer les modes de jouissance en commun, avec l'approbation du préfet, sous condition que les biens qui seraient affermés ne le pourraient être pour une durée supérieure à 9 ans.

Aujourd'hui il n'y a plus aucune distinction à faire, et d'après l'article 61 de la loi de 1884, comme d'après l'article 17 de celle de 1837, le Conseil municipal ré-

partit les pâturages et les fruits communaux entre les habitants, en même temps qu'il fixe les conditions à imposer aux parties prenantes. Comme condition de jouissance il peut, en effet, leur imposer une redevance ou cotisation payable à la caisse municipale (l'article 140 de la loi de 1884 est la reproduction littérale de l'article 44 de 1837).

Cette ressource est d'ailleurs prévue parmi les recettes du budget ordinaire par l'article 133-2° de la loi municipale. Mais à la différence de la réglementation de jouissance la délibération du Conseil municipal qui établit cette taxe n'est rendue exécutoire qu'après approbation du préfet (art. 68-7° et 140).

Le recouvrement de cette redevance est effectué par le percepteur, comme celui des contributions directes. Et en cas de contestations la juridiction administrative est compétente, comme en matière d'impôts directs, bien que certaines différences existent entre ces derniers et les taxes de jouissance. Celles-ci sont payables d'avance et en une fois, et non par douzièmes comme les impôts directs. De plus elles sont facultatives, car on ne peut pas les exiger des habitants qui renoncent à leur part de jouissance.

Pour que la taxe de pâturage soit due, est-il nécessaire que l'habitant ait exprimé formellement son désir de faire paître ses animaux et en ait indiqué le nombre ?

D'après les décisions de jurisprudence il faut faire une distinction. Lorsque les règlements n'exigent pas de déclarations de la part des habitants, ou qu'en fait elles ne se font pas, l'intéressé ne saurait se prévaloir de cette circonstance pour se soustraire au paiement de la taxe, s'il a plusieurs fois conduit ses bestiaux au pâturage (Cons. d'Etat du 19 mars 1880 ; D. 1880, 3,108).

Si une déclaration formelle est exigée et que, malgré l'absence de déclaration de sa part, un propriétaire ait conduit ses bestiaux, une indemnité peut lui être demandée de ce chef, mais il ne peut être inscrit d'office pour le paiement de la taxe.

(Cons. d'Etat du 7 nov. 1873 ; D. 74,3,77 — 1^{er} fév. 1878 ; D. 78,3 — 30 nov. 1883 ; Lebon, p. 860).

Les partages des communaux en pleine propriété entre les habitants sont interdits par la jurisprudence du Conseil d'Etat (avis du 21 février 1838 déclarant que les lois en vigueur ne permettent pas le partage des biens communaux).

Biens patrimoniaux.

Ce sont les biens appartenant à la commune dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature. Ce sont eux qui constituent une ressource vraiment sérieuse pour le budget municipal.

Ces biens sont mobiliers ou immobiliers.

Les biens immobiliers comprennent ceux que la commune administre elle-même ou afferme, et dont les revenus rentrent dans la caisse municipale au titre de ressources ordinaires (l. de 1884, art. 133-1°). Ce sont les forêts, les terres arables, les vignes, les maisons qui sont louée ou affermées. C'est la loi du 10 juin 1793 qui leur donne le nom de « patrimoniaux ».

Les biens mobiliers, en dehors des meubles proprement dits qui garnissent les édifices communaux et du matériel municipal destiné à assurer le fonctionnement de certains services publics, comprennent les créances et valeurs mobilières dont la commune est propriétaire, et qui seules sont productives de revenus.

Ajoutons encore parmi les profits que la commune peut tirer de ces biens, le produit des droits de chasse et de pêche sur son territoire.

Immeubles affermés ou exploités par la commune.

— Ces propriétés sont soumises aux principes du droit commun quant à leur exploitation, sauf contrôle de l'autorité supérieure.

Le mode de gestion des immeubles communaux n'est pas toujours identique : tantôt la commune exploite ses biens directement, tantôt elle les donne à bail, ce qui est le cas le plus fréquent. Ces deux procédés d'exploitation s'appliquent aux maisons, terres labourables, vignes, vergers, etc.

Les bois qui sont susceptibles d'un aménagement régulier sont exploités directement par les communes sous certaines conditions.

Un décret les soumet au régime forestier, après avis du Conseil municipal et du Conseil général, s'ils peuvent être aménagés. Ils sont alors exploités sous la surveillance et la direction de l'administration forestière (Code forestier, art. 1 et 90).

Voici les principales règles qui doivent être suivies ; l'exploitation a lieu en coupes régulières tous les vingt-cinq ans ;

Les défrichements sont interdits, à moins qu'ils ne soient autorisés par décret ;

Un quart doit rester en futaie pour constituer une réserve, sauf s'il n'y a que des essences résineuses, et si la commune possède moins de dix hectares de bois ; la délimitation d'un bois a lieu par voie d'autorité administrative ;

Aucun droit d'usage nouveau ne peut être établi sur les bois soumis au régime forestier ; vis-à-vis des droits d'usage qui la grèvent la commune peut se libérer de deux manières : par le cantonnement ou le rachat (art. 42, 63 et 64 du Code forestier).

Si l'usager a un droit de pacage, le rachat seul peut lui donner satisfaction ;

Un droit de martelage existe au profit de l'administration de la marine, mais il n'a plus lieu de s'appliquer aujourd'hui.

Les gardes communaux sont soumis à l'autorité de l'administration forestière.

Les coupes de bois sont faites par des entrepreneurs désignés par l'administration, et sous la surveillance des forestiers. C'est le conseil municipal qui décide l'usage qui en sera fait : si elles seront vendues ou partagées entre les habitants. Si la coupe doit être vendue, il y est procédé par adjudication et par les soins des gardes forestiers, sous la présidence du sous-préfet et en présence du maire ou de l'adjoint.

L'administration de l'Etat est indemnisée de ses frais de gestion au moyen d'un prélèvement sur le produit des bois communaux. Aux termes de l'article 106 du Code forestier, modifié par la loi du 25 juin 1841 (art. 5) et la loi du 19 juillet 1845 (art. 6), il doit être payé 5 centimes par franc en sus du prix principal d'adjudication, et le vingtième de la valeur des produits en nature, valeur qui est fixée par le ministre de l'agriculture sur les propositions des agents forestiers et des Conseils municipaux.

Toutefois ce prélèvement ne doit pas excéder le maximum de 1 franc par hectare (loi du 14 juillet 1856, art. 14, modifiée par la loi du 29 mars 1897).

Jamais les produits principaux des bois communaux ne peuvent être affermés. Cela n'est autorisé que pour les produits accessoires, tels que la chasse.

Les communes peuvent l'affermir, mais une décision ministérielle de 1857 interdit de la concéder

gratuitement. De plus le cahier des charges doit recevoir l'approbation du ministre de l'agriculture lorsque les bois sont soumis au régime forestier.

Si le produit des coupes de bois est partagé entre les habitants, le Conseil municipal peut établir une taxe d'affouage ; il y est expressément autorisé par la loi de finances du 17 août 1828 (art. 1). Cette taxe est de plus implicitement contenue dans l'énumération de l'article 133 de la loi de 1884 : « ...des cotisations imposées annuellement sur les ayants droit aux fruits qui se perçoivent en nature » (art. 133-2°). Autant que possible cette redevance ne doit être que représentative des frais inhérents à la jouissance. Mais pourtant dans des cas graves et pour se procurer des ressources indispensables, le Conseil municipal peut élever ces taxes avec l'approbation du préfet (Avis du Conseil d'Etat du 8 août 1883).

L'article 105 § 7 du Code forestier ainsi conçu : « le Conseil municipal pourra aussi décider la vente de tout ou partie de l'affouage au profit de la caisse municipale », vient d'être modifié par l'article 121 de la loi de finances du 8 avril 1910. Le législateur a ajouté que cette vente pourrait être faite au profit de la caisse municipale « ou des affouagistes ». Ce qui laisse entendre que les habitants au lieu de toucher une part en nature la toucheraient en argent.

Les autres biens patrimoniaux sont des terres labourables, prés, vergers, vignes, ou bien des maisons,

moulins, usines, et depuis la loi du 9 décembre 1905 les presbytères désaffectés.

Ils sont généralement loués à des particuliers. On appelle souvent ces locations des « amodiations ». C'était dans notre ancien droit la concession d'une terre moyennant des prestations périodiques en nature, puis en argent payées par le cessionnaire (*ad modium dare*).

Aujourd'hui les lois administratives emploient ce mot dans le sens de donner à bail.

Lorsque la durée des baux n'excède pas 18 ans, le Conseil municipal les règle définitivement (l. de 1884, art. 68-1°). Si la durée du bail est supérieure à 18 ans, le préfet en Conseil de préfecture doit approuver la délibération. Dans ce cas les mêmes formalités sont exigées que pour un acte d'aliénation.

Depuis la loi du 18 juillet 1837 qui pose les règles des adjudications communales, la doctrine et la jurisprudence interprètent le silence du texte relativement à l'intervention du notaire, comme abrogeant l'ordonnance royale de 7 octobre 1818 qui exigeait expressément un acte notarié. Quoi qu'il en soit, le maire fera bien d'y avoir recours ; cela lui permettra de se faire accorder une hypothèque pour sûreté de ses loyers ou fermages.

Généralement la règle de l'adjudication publique est suivie pour la location des biens communaux quelle que soit la durée du bail.

Elle est annoncée par voie d'affiches un mois à l'avance. Le maire y procède assisté de deux conseillers municipaux désignés à l'avance par le conseil, ou à défaut de cette désignation appelés dans l'ordre du tableau. Le receveur municipal est présent à toutes les adjudications. Toutes les difficultés qui viennent à s'élever sur les opérations préparatoires de l'adjudication sont résolues séance tenante par le maire et ses deux assistants à la majorité des voix, sauf le recours de droit (l. de 1884, art. 89).

Ces baux étant des contrats de droit civil, sont de la compétence des tribunaux judiciaires. La jurisprudence du Conseil d'Etat est constante sur ce point.

Théâtres. — Les théâtres rentrent dans le domaine privé des villes qui en sont propriétaires (1). En construisant un théâtre la commune agit comme un particulier, en vue d'en tirer des bénéfices. Elle ne le destine pas comme les cités antiques à des fêtes religieuses ou des réjouissances publiques. Ces théâtres peuvent être exploités directement, c'est-à-dire loués à des troupes de passage, ou bien affermés à des entrepreneurs de spectacles. Il est assez rare que les villes qui possèdent ces édifices en tirent un revenu important. Souvent elles les louent à des sociétés privées comme salles de fêtes ou de réunions.

Quand la ville traite avec un entrepreneur de spectacles, le bail doit être passé par le maire après déli-

(1) En ce sens M. DUCROCQ, *Cours de droit administratif*.

bération du Conseil municipal, dans les conditions prescrites par les articles 68 et 69 de la loi de 1884.

Presbytères. — Parmi les biens des communes il faut encore comprendre les églises et presbytères qui, depuis l'abrogation du Concordat peuvent être une source de revenus (1).

Le Concordat du 10 septembre 1801 stipulait que « les églises non aliénées pendant le Révolution seraient rendus aux curés et desservants ».

Quand il n'y avait rien à remettre le préfet désignait, d'accord avec l'évêque, l'édifice qui serait consacré au culte.

Un décret du 11 prairial an III avait donné les églises aux communes avec faculté pour elles de les employer à l'exercice du culte. Donc, en les remettant aux évêques, le Concordat ne faisait que transformer ce pouvoir des municipalités en obligation, il ne déplaçait pas la propriété des édifices, qui restait aux communes.

Un avis du Conseil d'Etat du 2 pluviôse an XIII, s'appliquant en même temps aux presbytères, a confirmé cette solution (2). Ainsi les presbytères appartiennent bien aux communes. Ils font partie de leur

(1) Sur la question de savoir si les églises appartiennent au domaine public ou au domaine privé des communes, V. BERTHÉLÉMY *Traité de Droit administratif*, 4^e édit. p. 244.

(2) V. Aucoc, De la propriété des églises paroissiales ; *Revue, critique*, mars 1878.

domaine privé, la domanialité publique de ces immeubles n'a pas été soutenue, comme elle l'a été pour les églises.

Cependant il faut faire exception pour les cathédrales, églises métropolitaines et palais épiscopaux, qui appartiennent à l'Etat.

La loi du 9 décembre 1905, abrogeant le Concordat, dit dans son article 12 : « Les édifices qui ont été mis à la disposition de la nation et qui, en vertu de la loi du 18 germinal an X, servent à l'exercice public des cultes ou au logement de leurs ministres (cathédrales, églises, chapelles, temples, synagogues, archevêchés, presbytères, séminaires), ainsi que leurs dépendances immobilières et les objets mobiliers qui les garnissaient au moment où lesdits édifices ont été remis au culte, sont et demeurent propriété de l'Etat, des départements et des communes. »

Les édifices consacrés à l'exercice public du culte (églises, temples, synagogues) appartenant à l'Etat, aux départements et aux communes, devaient, d'après la loi de 1905, être laissés gratuitement à la disposition des associations qui se formeraient en vue de continuer l'exercice du culte.

Mais contrairement aux prévisions du législateur de 1905, les associations cultuelles ne s'étant pas constituées, il fallut avoir recours à une nouvelle réglementation qui fit l'objet de la loi du 2 janvier 1907. Désormais, à défaut d'associations cultuelles, les

édifices affectés à l'exercice du culte, ainsi que les meubles les garnissant, continueront à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du culte pour la pratique de leur religion. Cette jouissance gratuite pourra être accordée soit à des associations cultuelles conformes à la loi de 1905 (art. 18 et 19), soit à des associations constituées en vertu des dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901, soit aux ministres du culte qui feront la déclaration prescrite par l'article 25 de la loi de 1905. Le préfet pour les immeubles appartenant à l'Etat et au département, et le maire pour ceux appartenant à la commune, seront chargés de procéder à cette attribution (Loi du 2 janvier 1907, art. 5).

Quant aux édifices servant au logement des ministres, à l'enseignement ou à l'administration, évêchés, séminaires, presbytères, ils n'étaient laissés à la disposition des établissements publics du culte, puis des associations, que pendant une période transitoire allant de 2 à 5 ans, selon les cas. A l'expiration de ces délais la libre disposition de ces édifices devait être rendue à l'Etat, aux départements ou aux communes, qui par l'effet de la loi du 2 janvier 1907 ont vu, dans certaines circonstances, hâter le moment où la jouissance de ces immeubles leur reviendrait. L'article 1^{er} de cette loi dit en effet :

« Dès la promulgation de la présente loi ; l'Etat, les départements et les communes recouvreront à titre

définitif la libre disposition des archevêchés, évêchés, presbytères et séminaires qui sont leur propriété et dont la jouissance n'a pas été réclamée par une association constituée dans l'année qui a suivi la promulgation de la loi du 9 décembre 1905, conformément aux dispositions de ladite loi. »

De plus la loi du 13 avril 1908 modifiant l'article 9 — 1° de la loi de 1905 attribue les biens ecclésiastiques, qui n'ont pas été réclamés par des associations culturelles constituées dans le délai d'un an à partir de la promulgation de la loi de 1905, à des établissements communaux de bienfaisance ou d'assistance, ou à défaut aux communes ou sections de commune, sous la condition d'en affecter les revenus à des services de bienfaisance ou d'assistance. Ce principe souffre six exceptions : 1° les édifices affectés au culte lors de la loi de 1905 deviennent la propriété des communes sur le territoire desquelles ils sont situés, sauf restitution ou revendication dans le délai légal ;

2° Les meubles garnissant les édifices du culte qui appartiennent à l'Etat, aux départements ou aux communes deviennent la propriété de ces derniers s'ils n'ont pas été restitués ni revendiqués dans le délai légal ;

3° Les immeubles bâtis, autres que les édifices affectés au culte, appartenant aux menses archiépiscopales et épiscopales, aux chapitres et séminaires, ainsi que les cours et jardins y attenants sont attri-

bués par décret à des départements, à des communes, à des établissements publics d'assistance et de bienfaisance, ou à des services publics.

Les autres exceptions concernent les dettes des établissements ecclésiastiques, les frais de séquestre, les livres et œuvres d'art leur ayant appartenu, et les fonds des caisses de retraites et maisons de secours pour les prêtres âgés ou infirmes.

Cette modification de la loi de 1905 procurera aux communes, dans l'éventualité d'une désaffectation de l'édifice du culte, la possession utile du bâtiment et du sol, lequel a dans bien des cas été cédé par elles, et leur fera ainsi retour (1).

Doivent être considérés comme « édifices du culte » les « salles de catéchismes » qui à défaut de place dans l'église servent exclusivement à cet enseignement (Décision du ministre des finances et des cultes des 17 août 1907 et 20 janvier 1908).

L'attribution de ces biens est faite par décret inséré au *Journal Officiel*.

Les transferts, transcriptions, inscriptions et mainlevées, mentions et certificats sont affranchis de timbre et de toute autre taxe. Seuls sont dus les salaires des conservateurs des hypothèques (ceci à la demande du Sénat : séance du 8 avril 1908). Les attributaires de biens immobiliers sont dispensés de

(1) Voir exposé des motifs de la loi du 13 avril 1908.

remplir les formalités de purge des hypothèques légales (Loi du 13 avril 1908, art. 4).

Ces immeubles qui font retour au domaine privé des communes peuvent leur procurer un revenu appréciable.

La location des édifices dont les départements et les communes sont propriétaires doit être approuvée par l'administration préfectorale. C'est là une dérogation au droit commun, le maire pouvant passer des baux sans autorisation du préfet (Loi du 5 avril 1884, art. 90-6°). Nous en trouvons les raisons exposées à la Chambre par le rapporteur de la loi du 2 janvier 1907 : « La précaution qui a été prise dans le texte est absolument indispensable pour empêcher les baux fictifs qui ne manqueraient pas d'être passés et qui constitueraient des subventions prohibées par la loi de séparation. »

Dans des instructions du 21 janvier et du 5 mai 1907 le ministre des cultes recommande aux préfets de laisser aux municipalités la plus grande liberté d'action dans la fixation du prix de location, et d'éviter seulement la passation de tout bail qui par un loyer trop minime affecterait manifestement le caractère de subvention indirecte au culte.

Un peu plus tard une circulaire du 3 juin 1907 invitait les préfets à prendre des mesures d'ordre budgétaire contre les municipalités qui, dans un esprit évident de résistance à la loi, laisseraient

les curés ou desservants continuer à jouir sans bail des presbytères appartenant aux communes. Les préfets n'avaient alors qu'à diminuer, ou même rejeter totalement les crédits votés par le Conseil municipal jusqu'à concurrence d'une somme égale au montant du loyer présumé du presbytère.

Cette circulaire devait certainement avoir un effet moins platonique que les instructions précédentes, mais sur le recours d'une commune, le Conseil d'Etat annula pour détournement de pouvoir la décision d'un préfet qui en avait fait l'application (Conseil d'Etat : 10 juillet 1908).

Malgré cet arrêt le gouvernement ne désarma pas, mais au lieu d'usèr de son pouvoir contre les Conseils municipaux réfractaires à la loi, il se tourna vers leurs locataires. Une nouvelle circulaire du 8 octobre 1908 prescrivit aux préfets de mettre sans plus tarder les ministres du culte qui occupaient encore des presbytères communaux, en demeure de les louer à un prix convenable ou de les abandonner. Faute par les intéressés d'obtempérer à cette mise en demeure, le préfet agissant comme délégué du gouvernement chargé d'assurer l'exécution des lois de séparation, devra procéder à l'expulsion des occupants dans un délai maximum de 15 jours.

Il ne semble pas que ces circulaires aient produit l'effet qui en était attendu. Il est difficile d'en connaître les résultats d'ensemble, mais nous avons pu

constater que dans bien des cas particuliers, les municipalités louaient leurs presbytères pour un prix dérisoire au curé desservant. Et pourtant cette source de revenus négligée par les communes pourrait rapporter beaucoup à la caisse municipale, les presbytères étant souvent les plus beaux bâtiments de certains petits villages.

Biens mobiliers. — Ils comprennent des meubles meublants, et parfois des valeurs mobilières.

Les premiers sont improductifs et constituent même pour la commune une source de dépenses nécessitées par leur entretien et leur renouvellement. Ce sont le mobilier des hôtels de ville, tribunaux, écoles, le matériel d'incendie, etc...

Pourtant certains d'entre eux, comme le matériel des pompes funèbres, peuvent être par leur usage même, une source de revenus pour le budget municipal, ainsi que nous le verrons plus loin (loi du 28 décembre 1904).

Quant aux valeurs mobilières et créances, leur propriété résultera le plus souvent de dons et legs faits à la commune.

Il faut y ajouter les produits du loyer de la chasse et de la pêche sur son territoire, ainsi que les fonds provenant de remboursements, d'aliénation de biens.

Les communes ne sont point tenues de placer leurs capitaux en titres nominatifs, mais cette me-

sure leur est recommandée par la circulaire ministérielle du 23 août 1876, comme offrant plus de garantie.

Elles peuvent les placer en rentes sur l'Etat ou sur particuliers, à leur gré. Dans le premier cas les fonds sont versés entre les mains du Trésorier payeur général, qui en fait le placement sans prélever d'autres frais que ceux du courtage, et remet les inscriptions de rente au receveur municipal.

Si la commune place ses capitaux en rentes sur particuliers, à titre de garantie elle prend hypothèque sur le bien des emprunteurs.

C'est le maire qui gère tous ces revenus, sous le contrôle du Conseil municipal (loi de 1884, art. 90-2°).

La perception en est assurée par le receveur municipal sous sa responsabilité personnelle.

Statistique des biens appartenant aux communes.

La statistique en a été relevée à différentes reprises, en 1847, 1859, 1863, 1873. La dernière qui est déjà un peu ancienne date de 1892.

En 1892 les communes possèdent : 4 431 000 hectares.

(Cela représente environ 9 0/0 du territoire agricole de la France qui comprend au total : 44 241 720 hectares).

Sur ce total les bois occupent : bois : 2 149 000 hectares.

(Soit un peu plus de 22 0/0 des bois en France) les terres vaines et vagues : 1 448 000 hectares.

(Environ 23 0/0 des terres improductives de France).

C'est le domaine communal qui est le plus important comparé à celui de l'Etat (1 420 000 hectares) et à celui des départements (ce dernier insignifiant : 11 037 hectares).

Ces biens sont possédés en grande partie par les communes situées dans les départements montagneux du sud-est, dans les Hautes-Alpes, par exemple, elles possèdent environ la moitié du département.

SECTION II

Impôts rattachés aux impôts d'état

Produit de la part que l'Etat accorde aux communes dans certains impôts.

1^o Patentes. — L'impôt des patentes a été créé en France sous la Constituante par la loi des 2-17 mars 1791 ; l'article 17 ordonnait le prélèvement de 2 sous pour livre du produit des patentes au profit des communes. Cela représentait donc 10 0/0 de la taxe de l'Etat. L'arrêté consulaire du 15 fructidor an VII (art. 8) réduisit la part communale à 8 centimes.

Plus tard la loi du 2 ventôse an XIII (art. 10) réunit en un seul compte le prélèvement de 8 centimes au profit de la commune, des 2 centimes affectés à la confection des rôles, et des 5 centimes affectés au fonds de dégrèvement : « des 15 centimes dont le prélèvement est autorisé par les lois sur le montant des patentes, 2 centimes seront affectés aux frais de confection des rôles ; les 13 centimes res-

tant seront pareillement affectés, d'abord aux décharges et réductions, et l'excédent aux dépenses municipales ». La part réservée aux communes était donc incertaine. L'article 32 de la loi du 25 avril 1844 revint au système de spécialisation antérieur à la législation de l'an XIII. Il prescrivait un prélèvement communal de 8 centimes sur le principal des patentes, indépendamment des 5 centimes pour décharges, réductions et remises. C'est encore cette part de 8 centimes par franc qui est attribuée aujourd'hui aux budgets municipaux, l'article 36 de la loi du 15 juillet 1880 sur les patentes ayant reproduit la disposition de la loi de 1844.

Les attributions sur les patentes d'un exercice ne peuvent être comprises que dans le budget communal de l'exercice suivant. En voici le motif : le produit de ces centimes de prélèvement est déterminé par décompte des contributions des patentes établi au mois d'août de chaque année pour l'année qui vient de s'écouler, et les receveurs des finances n'en font état aux receveurs municipaux qu'après que le compte des patentes est arrêté par le préfet (Instructions ministérielles des 5 juin 1836 et 17 juin 1840).

En 1909 le montant en principal de l'impôt des patentes s'est élevé à : 98 120 534 fr. 54.

La part attribuée aux communes a donc été de : 7 849 642 francs.

(*Bulletin de statistique, et de législation comparée*, mai 1910, page 583).

2° Attribution sur les taxes des chevaux et voitures. —

L'impôt direct d'Etat sur les chevaux et voitures fut établi par la loi de 2 juillet 1862 (art. 4 à 13). L'article 8 de cette loi accordait aux communes un dixième du produit de l'impôt, qui, à cause de son impopularité, fut supprimé lors de la discussion de la loi de finances du 8 juillet 1865. Après 1870 il fallut se procurer de nouvelles ressources, et parmi les nouveaux impôts que créa la loi du 16 septembre 1871 figure la taxe sur les chevaux et voitures. Les dispositions de la loi du 2 juillet 1862 étaient remises en vigueur. L'établissement de la taxe est aujourd'hui réglementé par les articles 5 à 11 de la loi du 23 juillet 1872. L'article 10 réduit du dixième au vingtième le prélèvement à effectuer au profit des communes, déduction faite des cotes et portions de cote dont le dégrèvement est accordé.

Les voitures automobiles sont également imposées mais les bases d'établissement des taxes ne sont pas les mêmes que celles des voitures ordinaires, à cause de leur nature spéciale (Loi du 13 juillet 1900). Il ne faut pas confondre cette part d'impôt attribuée au budget municipal avec les taxes établies sur ces mêmes éléments en remplacement des droits d'octroi conformément à la loi du 29 décembre 1897.

En 1909, le montant en principal des impositions a été :

Pour les voitures ordinaires, de. . .	7 688 377 frs.
Pour les chevaux, de.	4 251 455 frs.

Pour les automobiles, au total de . . . 2 258 423 frs.

Sur le total le vingtième revenant aux communes s'est élevé à 709.912 francs.

(*Bulletin de statistique*, mai 1910, page 583).

3° *Attributions sur la taxe des vélocipèdes.* — L'article 10 de la loi des finances du 28 avril 1893 mettait un impôt de dix francs sur chaque vélocipède, excepté sur ceux qui étaient possédés en vertu des règlements militaires et administratifs.

La déclaration devait être faite par le propriétaire à la mairie de la commune.

La caisse municipale touchait un quart du produit de l'impôt (art. 15). La taxe fut réduite à six francs par place par la loi du 13 avril 1898 qui prescrivit en même temps l'apposition d'une plaque de contrôle. Jusqu'alors la taxe était perçue comme les impôts directs. La loi du 30 janvier 1907, en même temps qu'elle réduisait la taxe à trois francs la transformait en impôt indirect perçu annuellement par la vente d'une plaque de contrôle.

En 1908 l'impôt sur les vélocipèdes a rapporté 7 060 300 frs, en augmentation de 551 400 frs sur 1907 (*Revue de science et de législation financières*, avril-mai-juin 1910).

Allocation sur les permis de chasse.

Le privilège du droit de chasse réservé aux seigneurs disparut dans la nuit du 4 août 1789. Le dé-

cret du 18 avril 1790 reconnaît la liberté de la chasse dans des limites qui assurent le respect de la propriété d'autrui.

Une mesure fiscale créant le « permis de port d'armes de chasse » dont le prix est fixé à 30 francs, réglemente ce droit (Décret du 11 juillet 1810, art. 13).

La loi du 3 mai 1844 remplace ce « permis de port d'arme » par le permis de chasse », délivré par le préfet du département du domicile ou de la résidence, sur l'avis du sous-préfet et du maire. Le prix en est fixé à vingt-cinq francs, dont dix francs sont attribués à la commune où le maire aura donné l'avis exigé par la loi. Le reste constitue la part de l'Etat.

Redevance communale des Mines. — Ce n'est pas comme les impôts précédents une ressource qui profite à toutes les communes. Elle ne peut exister que dans les régions minières.

L'article 4-3° de la loi de finances du 8 avril 1910 divise en deux parts égales la fraction de redevance proportionnelle qui est due aux communes par les concessionnaires de mines établies sur leur territoire.

La première partie est attribuée pour chaque concession aux communes où fonctionne l'exploitation, et si elle s'étend sur plusieurs communes, la répartition entre elles est faite d'après le montant du principal de la contribution foncière de la propriété bâtie pour

lequel l'exploitant figure sur le rôle de chacune d'elles.

La deuxième partie sert à constituer un fonds commun pour l'ensemble de la France, qui est réparti chaque année entre les communes où sont domiciliés des ouvriers des mines et industries annexes, et au prorata de ce nombre, si toutefois il est au moins égal à 25.

La redevance proportionnelle est calculée chaque année à raison de 6 0/0 du produit net de l'exploitation pendant l'année précédente ; la commune en prélève 1 0/0, et le reste, soit 5 0/0 constitue la part de l'Etat. C'est sur ce point que la loi de 1910 a modifié la situation antérieure. Avant cela les communes ne touchaient que 0 fr. 50 0/0 de la redevance. Le rapporteur de la loi s'exprimait ainsi : « la participation des exploitations minières aux charges communales est parfaitement justifiée ; les dispositions votées par la Chambre donnent à cet égard satisfaction aux réclamations maintes fois formulées par les Assemblées municipales » (*Revue de science et de législation financières*, avril, mai 1910, p. 320).

Parts dans les produits des amendes prononcées par les tribunaux correctionnels et de simple police. — L'origine législative de cette ressource se trouve dans la loi du 25 février 1791 supprimant les octrois et accordant cette compensation en échange.

Mais bien avant cela, les droits de justice, ou comme on disait alors les « amendes de forfaits » *forisfactorum emendationes*, représentaient une branche importante des revenus communaux. Les chartes d'Arras et d'Aire déterminent quelles amendes doivent être versées dans le coffre commun. La charte d'Arras établissait la part des copartageants de la façon suivante : celui qui avait frappé un citoyen d'un coup de bâton devait payer dix livres d'amende, 100 sous pour la comte, 20 sous pour le châtelain, 60 sous pour le citoyen frappé, et enfin 20 sous pour les bourgeois de la ville (1).

Ce droit de justice n'était donc pas seulement un attribut de la liberté communale, c'était aussi une source de revenus.

Jusqu'en 1890 la répartition du produit des amendes se faisait d'après des règles très compliquées. On ne comptait pas moins de 23 lois spéciales. Un principe uniforme fut établi par la loi du 26 décembre 1890, qui a ajouté aux amendes correctionnelles et de simple police, la participation aux amendes prononcés par les cours d'assises, Conseils de guerre, Conseils de préfecture pour la grande voirie seulement, et tribunaux maritimes. Ce mode de répartition fut encore changé par les lois du 28 avril 1893 (art. 45) et 13 avril 1898 (art. 84).

(1) Aug, THIÉRRY, *Histoire municipale d'Amiens*.

Sur le produit des amendes, 20 0/0 sont pour l'Etat et 80 0/0 pour le fonds commun. C'est sur ce fonds commun que sont prélevés, en vertu d'une ordonnance de paiement du préfet :

- 1° les frais de poursuite exposés en vue du recouvrement et tombés en non-valeur ;
- 2° les gratifications aux agents verbalisateurs ;
- 3° le paiement des droits dus aux greffiers ;

Ces prélèvements d'abord opérés, le reste du fonds commun est réparti de la façon suivante : un quart aux enfants assistés, et trois quarts aux communes ou aux bureaux de bienfaisance, suivant la répartition faite par la commission départementale sur les propositions du préfet.

Taxe sur les chiens. — C'est un impôt obligatoire pour les communes. Son produit est tout entier attribué à la caisse municipale. Il est d'ailleurs le seul impôt communal obligatoire et a été établi par la loi du 2 mai 1855. Le tarif d'imposition est réglé pour chaque commune par décret en Conseil d'Etat sur la proposition du Conseil municipal et après avis du Conseil général ; il ne peut dépasser dix francs par taxe, ni être inférieur à un franc. Cette taxe est assimilée aux contributions directes. Les tarifs doivent être révisés tous les trois ans. Le décret réglementaire du 4 août 1855 rendu en exécution de la loi du 2 mai de la même année n'autorise que deux caté-

gories de taxation : les chiens de luxe et les chiens de garde. Les rôles sont établis d'après la déclaration du propriétaire, et le défaut de déclaration ou sa fausseté entraîne l'application de la double et même de la triple taxe.

En 1909, le nombre de taxes a été :

Pour les chiens de luxe, de . . .	911 243
Pour les chiens de garde, de . . .	2 730 911
Soit au total	3 642 154 taxes.

Mais il est difficile de connaître le produit de l'impôt, le chiffre de la taxe variant suivant les communes.

Produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil. — Aux termes de l'article 45 du Code civil, modifié par la loi du 30 novembre 1906, toute personne peut se faire délivrer des copies des actes inscrits sur les registres de l'état civil. La taxe qui est perçue à cette occasion se compose de deux parties : l'expédition proprement dite et le timbre. Le droit de timbre appartient au trésor, l'expédition seule est pour la commune.

Quant aux actes administratifs, le maire et les adjoints ont seuls qualité pour en délivrer des copies. Tout intéressé a droit de demander communication de ces actes et d'en faire lever des expéditions. La première expédition lui est remise gratuitement, les sui-

vantes donnent lieu à la perception d'une taxe de 0 fr. 75 par rôle. Ces recettes doivent rentrer dans la caisse municipale, le maire ne peut les abandonner à ses employés à titre d'indemnité.

Produit des concessions. — Concessions d'eau. — La commune n'accorde pas un monopole au cessionnaire. Elle peut seulement empêcher la pose d'autres conduites sur la voie publique. Ce contrat présente le caractère d'un traité de concession d'un service public, et non pas d'un marché de travaux publics (Conseil d'état du 8 février 1878 ; Lebon, 78, p. 128). Le tarif des concessions est arrêté par le Conseil municipal et approuvé par le préfet (L. de 1884, art. 68-7°).

Les concessions accordées par la commune peuvent également avoir pour objet, l'éclairage public, des bains et lavoirs publics. Ce sont là les cas les plus fréquents. Toutes ces concessions de services municipaux sont soumises aux mêmes règles. Les traités peuvent être passés soit de gré à gré, soit après adjudication.

Les marchés de gré à gré devront être exceptionnels (Ordonnance du 14 novembre 1837). Aux termes de l'article 115 § 2 de la loi de 1884, les traités portant concession à titre exclusif des grands services municipaux, ainsi que ceux qui sont passés pour une durée supérieure à 30 ans, doivent être approuvés,

par le préfet si les revenus sont inférieurs à 3 millions, et par décret s'ils dépassent cette somme.

Centimes additionnels. — On désigne ainsi les centimes qui sont imposés aux contribuables en sus du principal perçu au profit de l'Etat. Ils sont établis, soit pour accroître les recettes du Trésor public, soit pour subvenir aux dépenses départementales et communales, soit enfin pour couvrir les non-valeurs et les frais inhérents à leur perception.

Ils sont additionnels au principal de chaque contribution directe et calculés au marc le franc de ce principal.

Leur origine est la même que celle des contributions auxquelles ils s'ajoutent. Les lois des 23 novembre, 1^{er} décembre 1790 et 13 janvier, 18 février 1791 posaient ce principe, qu'un certain nombre de « sous » seraient prélevés en sus de l'imposition principale, afin de pourvoir à certaines dépenses telles que la confection des rôles, les frais de perception, et la constitution d'un fonds de non-valeurs et de dégrèvement.

Lorsqu'en 1793, à la suite de la pénurie des finances communales, le Directoire rétablit les octrois supprimés en 1791, les « sous » additionnels aux impôts directs d'Etat, qui avaient remplacé les impôts locaux spéciaux, furent conservés.

Depuis lors, sous tous les régimes politiques qui se

sont succédé en France, des centimes additionnels ont été imposés. Dans les moments difficiles, la facilité d'assiette et de recouvrement de cet impôt a permis d'en tirer des ressources considérables. Pourtant l'exagération du taux de l'imposition a parfois provoqué des troubles, par exemple les 45 centimes en 1848.

Les centimes additionnels aux contributions directes sont un des principaux éléments du budget des communes.

Les lois des 29 mars, 3 avril 1791 et des 5-10 août 1791, créèrent les premiers centimes communaux.

Ils étaient obligatoires pour les communes, qui devaient les imputer pour $\frac{4}{5}$ sur l'impôt foncier et pour $\frac{1}{5}$ sur l'impôt mobilier.

Il est à remarquer que cette mesure fiscale prise pour combler le déficit occasionné dans les budgets communaux par la suppression des octrois ne devait durer qu'un trimestre, et le système fonctionne encore de nos jours. Ces centimes devaient assurer le paiement des amortissements et intérêts des dettes communales et pourvoir aux dépenses locales mises à la charge des communes.

Pour toute imposition à établir les communes devaient obtenir l'autorisation de l'administration élue du département. Cette mesure, dont l'intention était de prévenir un impôt excessif, dura jusqu'à la loi du

9 germinal an V. Désormais les municipalités ne pouvaient s'imposer que jusqu'à 5 sous par franc de la contribution personnelle mobilière ; le département se réservait les centimes additionnels à l'impôt foncier. Mais dès l'année suivante la loi du 15 frimaire an VI, rétablit l'uniformité dans l'assiette des centimes additionnels aux contributions foncière et personnelle mobilière.

D'après l'article 7 de la loi du 11 frimaire an VII, les centimes additionnels aux contributions foncière et mobilière ne pouvaient en aucun cas excéder le maximum déterminé chaque année après la fixation du principal de l'une et de l'autre contribution.

Les lois de finances se tinrent longtemps au maximum de 5 centimes, et l'on était tellement habitué à les percevoir que la loi du 23 septembre 1814 (art. 13), les rendit obligatoires. Que la commune en eut besoin ou non, elle devait les imposer. Mais la loi du 15 mai 1818 (art. 31) adopta une plus sage mesure : si cette ressource leur était inutile, les communes n'étaient pas tenues d'y recourir. Les lois de finances rendaient donc la perception de ces centimes facultative. Il fallait encore une manifestation de volonté de la part des municipalités pour que cet impôt ne fût pas perçu, autrement il était compris de plein droit dans les rôles. Ce système dura jusqu'à la loi du 18 juillet 1892 (art. 14) qui soumit au vote des conseils municipaux la perception de ces 5 centimes or-

dinaires en les assimilant aux autres impositions communales.

Sous la Constituante, les sous additionnels levés par la commune étaient imputés aussi bien sur la capitation des trois journées de travail que sur la partie de la contribution personnelle mobilière qui doit taxer le revenu mobilier. Mais la loi du 21 avril 1832, par son article 19 en a exempté la capitation des trois journées de travail.

Nous allons examiner maintenant quelles sont les différentes catégories de centimes additionnels ordinaires qui ont une affectation spéciale.

1° *Centimes des chemins vicinaux.* — Les chemins vicinaux sont établis pour mettre en communication soit une commune avec divers points de son territoire, soit plusieurs communes entre elles. Ils sont en principe la propriété des communes dont ils traversent le territoire. Suivant leur importance on les divise en chemins de grande communication, chemins d'intérêt commun et chemins ordinaires.

Les communes se dispensaient souvent d'entretenir ces chemins vicinaux, bien que cette obligation ait toujours été mise à leur charge.

En effet, la loi du 28 septembre, 6 octobre 1791 déclarait que les chemins reconnus par le Directoire de district pour être nécessaires à la communication

des paroisses seraient rendus praticables et entretenus par les communautés sur le territoire desquelles ils étaient établis. Dans ce but une imposition au marc la livre de la contribution foncière pourrait être établie.

Puis les dépenses vicinales furent rangées par la loi du 11 frimaire an VII parmi celles des communes formant à elles seules un canton, ou faisant partie d'un canton (1).

L'arrêté des consuls du 4 thermidor an X et la loi du 28 juillet 1825 (art. 1) mirent encore les dépenses d'entretien à la charge des communes.

Enfin la loi du 21 mai 1836 spécifia qu'en cas d'insuffisance de revenus ordinaires les communes devraient pourvoir aux dépenses d'entretien de ces chemins soit à l'aide de prestations en nature dont le maximum était fixé à 3 journées de travail, soit en établissant des centimes spéciaux additionnels au principal des quatre contributions directes, et dont le maximum était fixé à 5. Le Conseil municipal pourrait même avoir recours à ces deux ressources à la fois (art. 2).

Ces centimes ont toujours été maintenus depuis.

Ils sont appelés centimes spéciaux ordinaires, et peuvent être employés sur les chemins vicinaux ordinaires comme sur les chemins de grande communication ou d'intérêt commun.

(1) Constitution du 5 fructidor an III, titre VIII.

Les recettes qui en proviennent figurent au budget ordinaire, d'où leur nom.

La dépense est obligatoire, qu'il s'agisse de travaux d'entretien ou de construction, et le préfet dispose du droit d'imposer d'office les communes dans la limite des 5 centimes (art. 5 et 9 de la loi du 21 mai 1836). A cet effet la commune est mise en demeure par le préfet de voter le nombre de centimes nécessaires. Si le Conseil municipal ne se rend pas à cette invitation un arrêté du préfet ordonne l'imposition d'office de ces centimes. Cet arrêté est notifié au maire de la commune en même temps qu'au directeur des contributions directes pour l'établissement du rôle, qui est rendu exécutoire par le préfet et perçu dans la forme habituelle.

Mais il faut distinguer suivant qu'il s'agit des chemins vicinaux ordinaires pour l'entretien desquels le préfet peut user du droit que lui confère l'article 5. Il ne le peut pas pour les dépenses résultant de l'ouverture, du redressement ou de l'élargissement de ces chemins (Avis du Conseil d'Etat du 29 juillet 1870). Cette limitation de pouvoir n'est pas admise pour les chemins de grande communication ou d'intérêt commun.

2° *Centimes pour entretien des chemins ruraux reconnus.* — Les chemins ruraux sont des chemins affectés à l'usage public qui appartiennent aux communes et n'ont pas été classés comme chemins vici-

naux (Loi du 20 août 1881, art. 1). Malgré l'utilité incontestable de ces petits chemins pour l'agriculture, aucune loi ne s'était occupée de leur création et de leur entretien. L'administration préfectorale se trouvait dans l'impossibilité d'imposer aux communes les dépenses nécessaires à leur conservation.

Une loi du 21 juillet 1870 avait bien permis aux municipalités d'employer l'excédent de leurs prestations à l'amélioration des chemins ruraux, mais combien furent en mesure de profiter de cette faculté !

A la suite des demandes répétées des Conseils généraux fut votée la loi du 20 août 1881, qui permet aux conseils municipaux, en cas d'insuffisance de revenus ordinaires de la commune, de pourvoir aux dépenses des chemins ruraux reconnus à l'aide d'une journée de prestations ou de centimes extraordinaires en addition au principal des quatre contributions directes. L'article 141 de la loi du 5 avril 1884 a maintenu cette faculté : les Conseils municipaux « peuvent aussi voter trois centimes extraordinaires exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires, et trois centimes extraordinaires affectés aux chemins ruraux reconnus » (art. 141 modifié par la loi du 7 avril 1902).

En 1909 le nombre des communes où il a été établi un rôle est de : 897.

Montant des cotisations en 1909 (1) :

Hommes	194.505 francs
Animaux et véhicules.	259.987 francs
Total	<u>454.492 francs</u>

3° *Centimes de la taxe vicinale*. — C'est la loi de finances du 31 mars 1903 (art. 5) qui les a institués. Ce texte fut voté sans débats retentissants le 7 février 1903 par la Chambre et adopté par le Sénat le 27 mars suivant (2). En voici les dispositions : « dans les budgets de 1904 et suivants, les conseils municipaux auront la faculté de remplacer par une taxe vicinale le produit des journées de prestations que les communes sont tenues de voter pour les chemins vicinaux. Ce remplacement pourra porter soit sur la totalité, ou sur une partie de la prestation individuelle considérée isolément, soit après que celle-ci aura été entièrement convertie sur la totalité ou sur une partie de la prestation des animaux et véhicules.

« La taxe vicinale sera représentée par des centimes additionnels aux quatre contributions directes en nombre suffisant pour produire une somme équivalente à la valeur des prestations remplacées. Lorsque le nombre de centimes est supérieur à 20 la subs-

(1) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, mai 1910, p. 583.

(2) *Revue politique et parlementaire*, 1906, tome II, p. 283.

titution devra être autorisée par le Conseil général... »

Le produit des journées de prestations nécessaires à l'entretien des chemins vicinaux peut donc être remplacé par une taxe vicinale. Mais il est bien entendu que cette mesure ne concerne pas les chemins ruraux reconnus, qui sont toujours entretenus soit à l'aide d'une journée de prestations, soit à l'aide de centimes additionnels spéciaux.

Les délibérations des conseils municipaux remplaçant les prestations par la taxe vicinale sont exécutoires de plein droit, sauf autorisation du Conseil général si le nombre de centimes de remplacement est supérieur à 20.

Mais pour savoir si le régime ordinaire des centimes additionnels communaux était applicable aux centimes de la taxe vicinale, il était nécessaire de connaître leur véritable caractère. Les administrations intéressées, qui furent consultées à ce sujet, se sont accordées pour reconnaître qu'il s'agissait là de centimes additionnels d'une nature particulière. Les contribuables ayant la faculté de se libérer en nature de la taxe vicinale dans les communes qui n'ont pas modifié le régime des prestations, cette taxe reste donc une modalité des prestations. Cette interprétation nous conduit au résultat suivant :

1° Les centimes de la taxe vicinale sont calculés suivant les règles admises pour les centimes addi-

tionnels ordinaires, en tenant compte pour les propriétés bâties et non bâties des principaux fictifs prévus par la loi du 8 août 1890 (art. 26). De plus, comme pour les centimes ordinaires, les dégrèvements imputés au principal des contributions directes, ont leur répercussion sur la taxe vicinale;

2° Suivant le régime admis pour les prestations, la taxe vicinale ne doit supporter, ni centimes pour frais de perception, ni centimes pour non valeurs, et les dégrèvements dont elle est l'objet viennent en diminution du produit des rôles, quand le principal qui lui sert de base est réduit.

L'opportunité de cette réforme a été vivement discutée et fortement combattue (Voir sur ce sujet : M. Berthélémy : *Droit administratif*, p. 457 ; et *Revue politique et parlementaire* : 1899, p. 22, article de M. Cornet).

Cependant dès la première année, 4 502 communes ont voté la taxe vicinale en tout ou en partie, et depuis ce nombre est allé sans cesse croissant. Si dans la commune il se trouve quelques gros propriétaires fonciers, ou quelques gros patentés, qui n'aient pas la majorité au Conseil municipal, il est bien probable que la taxe vicinale sera proposée et votée.

Voici d'ailleurs un tableau qui va nous montrer le succès obtenu par la taxe vicinale au détriment des prestations.

Taxe des prestations (chemins vicinaux) et taxe

80 IMPOTS COMMUNAUX RATTACHÉS AUX IMPOTS D'ÉTAT

vicinale (Nombre des éléments imposés et montant des taxes comprises dans les rôles primitifs de 1909).

a) Nombre de communes où la taxe des prestations a été :

Maintenue en totalité	20 054
Remplacée <i>partiellement</i> par une taxe vicinale.	2 078
Remplacée <i>entièrement</i> par une taxe vicinale .	13 194

b) Répartition de la taxe vicinale entre les contributions :

Foncière des propriétés bâties : . . .	2 490 790 fr.
Foncière des propriétés non bâties. . .	11 871 848 »
Personnelle mobilière.	3 320 323 »
Des portes et fenêtres	2 162 721 »
Des patentes.	1 949 707 »
Total :	21 982 465

(Ces renseignements sont empruntés au *Bulletin de statistique et de législation comparée* du mois de mai 1910, p. 583).

4^e Centimes pour la revision et la conservation du cadastre. — La péréquation de l'impôt foncier est subordonnée à la revision du cadastre. C'est en effet le seul moyen de faire une nouvelle évaluation des terres.

Dans ce but la loi du 17 mars 1898 (art. 2) autorise, au profit des départements et des communes, la

perception de centimes additionnels, l'Etat contribuant pour 40 0/0 au maximum dans la dépense d'établissement et de conservation du nouveau cadastre. Le Conseil général ne peut voter ces centimes que jusqu'à concurrence de 2, alors que le Conseil municipal peut en établir 5. Ils sont d'ailleurs purement facultatifs et ne peuvent pas être inscrits d'office au budget de la commune.

5° Centimes affectés au traitement des gardes-champêtres. — Institués par la loi des 28 septembre, 6 octobre 1791, pour veiller à la sécurité des propriétés et à la conservation des récoltes, ils devaient être rémunérés sur le produit des amendes appartenant à la commune. Au cas d'insuffisance des amendes la somme qui manquait était répartie au marc la livre de la contribution foncière, mais restait à la charge de l'exploitant.

Le décret du 20 messidor an III (art. 1 et 3), imposant aux communes l'obligation d'avoir au moins un garde-champêtre, confirmait la disposition précédente quant au mode de traitement.

En vertu du décret du 23 fructidor an XIII, cette imposition spéciale n'était plus qu'une ressource subsidiaire : « ... la somme qui manquera sera, en conformité de l'article 3, section 7, loi du 28 septembre-6 octobre 1791, répartie sur les propriétaires ou exploitants de fonds non enclos, au centime le

franc de la contribution foncière de chacun d'eux. »

Ainsi la loi estimant que les gardes-champêtres étaient des gardes de champs et de récoltes exemptait de la contribution aux dépenses, les propriétaires de terrains clos. Pourtant ce n'est pas là leur seule attribution, ils sont en même temps les auxiliaires des officiers de police judiciaire, du maire en particulier, et chaque habitant de la commune profite de leur fonction.

Aussi la loi du 21 avril 1832 décida-t-elle que dorénavant tous les propriétaires terriens seraient imposés.

Allant plus loin encore, la loi du 31 juillet 1867 (art. 16) fit porter les centimes additionnels sur les quatre contributions, principe qui subsiste aujourd'hui. Le Conseil municipal est souverain pour voter cette imposition spéciale, aucun maximum n'est imposé. La dépense est obligatoire et pourrait être inscrite d'office au budget.

6° Centimes pour familles nécessiteuses des réservistes et territoriaux. — En cas d'insuffisance de leurs ressources ordinaires et des centimes extraordinaires créés dans les limites du maximum fixé chaque année par les Conseils généraux, les Conseils municipaux peuvent voter annuellement et extraordinairement 3 centimes additionnels au principal des quatre contributions directes, pour accorder des

secours aux familles nécessiteuses des réservistes ou territoriaux sous les drapeaux.

L'autorisation de l'administration supérieure n'est pas nécessaire pour établir ces centimes, et ils n'entrent pas dans le calcul du maximum des centimes extraordinaires mis chaque année à la disposition des Conseils municipaux par la loi de finances.

7° Centimes pour assistance médicale gratuite. — C'est la loi du 15 juillet 1893, organisant l'assistance médicale gratuite, qui autorise les communes dont les ressources ordinaires sont insuffisantes à voter des centimes additionnels aux quatre contributions directes ou des taxes d'octroi pour se procurer le complément de ressources nécessaires (art. 27).

Les communes ne peuvent demander à ces centimes ou à ces taxes, qu'une part oscillant entre 20 0/0 et 90 0/0 de la dépense à couvrir.

8° Centimes de l'assistance aux vieillards infirmes et incurables. — La loi du 15 juillet 1905 impose aux départements et aux communes d'assister tout Français âgé de plus de 70 ans, infirme et incurable, sans ressources et incapable de subvenir à ses besoins.

La commune doit venir en aide à tous les indigents se trouvant dans les conditions indiquées ci-dessus, et domiciliés sur son territoire. Dans ce but,

les Conseils municipaux, en cas d'insuffisance des revenus ordinaires et des ressources spéciales provenant de subventions et de libéralités, sont autorisés à voter des centimes additionnels dont la quotité est variable suivant les besoins.

9° Centimes affectés aux syndicats de communes. —

Les Conseils municipaux peuvent voter 5 centimes spéciaux, si leurs ressources ordinaires ou extraordinaires sont insuffisantes, pour assurer le fonctionnement des syndicats de communes prévus par la loi du 22 mars 1890 (art. 169 et 177).

Le but de ces associations est indiqué en termes vagues par la loi qui se borne à parler « d'œuvre intercommunale ».

Il peut comprendre la création d'hospices, de voies de communication, de moyens de transport, la construction de canaux, l'adduction d'eau, etc...

10° Centimes en remplacement des droits d'octroi.

— Ces centimes spéciaux ont été créés par la loi du 29 décembre 1897 pour compenser la perte résultant du dégrèvement obligatoire des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques ou la suppression facultative des autres droits d'octroi.

Les communes peuvent donc établir dans les conditions de la loi du 5 avril 1884 des centimes additionnels dont le chiffre ne doit pas dépasser 20.

11^e Centimes imposés d'office. — Si un Conseil municipal n'alloue pas les fonds exigés pour une dépense obligatoire ou n'alloue qu'une somme insuffisante, l'allocation est inscrite d'office au budget, par décret du Président de la République, pour les communes dont le revenu est de 3 millions et au-dessus, et par arrêté du préfet en Conseil de préfecture pour celles dont le revenu est inférieur (loi du 5 avril 1884, art. 149, § 1).

Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office, il y est pourvu par le Conseil municipal, et en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie par décret si elle n'excède pas le maximum fixé annuellement par la loi de finances, et par une loi spéciale dans le cas contraire (loi du 5 avril 1889, art. 149, dernier alinéa).

Cette imposition peut être établie même si le Conseil municipal, ayant voté le crédit, refuse de créer les ressources nécessaires. Mais il faut pour cela que, mis en demeure d'assurer le paiement de la dépense inscrite d'office, il ait répondu par un refus formel, ou n'ait pris aucune mesure à ce sujet si un délai lui a été fixé.

Le principe que, seul un décret du Président de la République peut imposer d'office une contribution extraordinaire à une commune, souffre une excep-

tion en ce qui concerne les prestations. La loi du 21 mai 1836 (art. 5) dit que si un Conseil municipal mis en demeure n'a pas voté dans la session désignée à cet effet les prestations et centimes nécessaires prescrits, le préfet pourra d'office, soit imposer la commune dans les limites du maximum de 3 journées de travail et de 5 centimes additionnels, soit faire exécuter les travaux.

L'exception n'a pas été étendue aux autres centimes spéciaux, et même les centimes pour le traitement des gardes-champêtres que chaque commune est dans l'obligation d'entretenir depuis la loi du 31 juillet 1867 ne peuvent être établis d'office que par décret suivant le droit commun.

La quotité de cette imposition est fixée à 10 centimes additionnels, sauf s'il s'agit d'acquitter des dettes résultant de condamnations judiciaires : dans ce dernier cas le maximum est de 20 centimes.

Dans ce maximum ne sont pas comprises les impositions spéciales pouvant être établies d'office pour les dépenses ordinaires des chemins vicinaux, pour le salaire des gardes-champêtres, ou pour les dépenses de l'assistance médicale (art. 37 de la loi du 15 juillet 1893).

S'il arrivait que l'acquittement des dépenses obligatoires entraîât le dépassement du maximum fixé par la loi de finances, l'imposition d'office ne pourrait alors être établie qu'en vertu d'une loi spéciale.

12° *Centimes pour insuffisance de revenus.* — Il peut arriver que toutes les recettes dont la commune dispose étant inscrites à son budget, elle ne soit pas malgré cela en mesure de faire face aux dépenses obligatoires. Dans ce cas on a recours à l'établissement de centimes additionnels appelés, dans la pratique, centimes pour insuffisance de revenus.

Sous le régime de la loi de 1837 on s'inquiétait seulement de savoir si les impositions demandées devaient servir au paiement des dépenses obligatoires ou facultatives. Les premières étaient autorisées par le préfet si le revenu était inférieur à 100.000 francs et par un acte du gouvernement s'il était supérieur à ce chiffre. S'il s'agissait d'impositions pour dépenses facultatives, un acte du gouvernement ou une loi les autorisait suivant qu'elles n'atteignaient pas ou atteignaient ce même chiffre (Loi du 18 juillet 1837, art. 40).

Avec la loi du 5 avril 1884, c'est le préfet qui autorise les impositions pour insuffisance de revenus destinées à couvrir les dépenses obligatoires et un décret s'il s'agit de dépenses facultatives.

La loi du 7 avril 1902 a modifié toutes ces règles. Désormais il n'y a plus à distinguer entre dépenses obligatoires ou facultatives, ordinaires ou extraordinaires.

Nous allons examiner ces nouvelles dispositions dans le chapitre suivant.

Centimes extraordinaires. — Il y a lieu de constater une décentralisation progressive en ce qui concerne l'autorité compétente pour établir ces centimes.

Le principe en fut posé par la loi du 23 septembre 1814, et la manière dont ils seraient établis et autorisés fut réglée par la loi du 15 mai 1818.

Si les centimes ordinaires étaient insuffisants pour pourvoir à une dépense urgente, le Conseil municipal s'adjoignait les contribuables les plus imposés en nombre égal à celui de ses membres.

Cette assemblée ainsi composée reconnaissait l'urgence de la dépense, l'insuffisance des ressources. Si les centimes extraordinaires nécessaires étaient votés, la délibération devait être approuvée par le préfet et transmise au ministre de l'Intérieur qui statuait définitivement (art. 39 et 41). Cette adjonction de contribuables les plus imposés n'existait pas dans les villes ayant plus de 100.000 francs de revenus, où une loi était nécessaire pour autoriser une imposition extraordinaire (art. 43).

Puis vint la loi du 28 juillet 1866 dont l'article 4 chargea le Conseil général de fixer chaque année le maximum de centimes extraordinaires que les Conseils municipaux seraient autorisés à voter. Ce maximum ne pouvait dépasser 20 centimes.

La loi du 24 juillet 1867 (art. 3) étendit les attributions des conseils municipaux. Avec l'adjonction des plus imposés et l'accord entre le maire et le con-

seil municipal, l'assemblée communale n'a plus besoin d'approbation préfectorale pour voter des contributions extraordinaires n'excédant pas 5 centimes pendant 5 ans, dans la limite du maximum fixé par le conseil général.

L'adjonction au Conseil municipal des contribuables les plus imposés fut supprimée par la loi du 5 avril 1882, tandis que la loi de 1884 dispensait les Conseils municipaux de se mettre d'accord avec le maire.

La loi du 7 avril 1902 a étendu dans une très large mesure les attributions propres des Conseils municipaux et les pouvoirs de l'autorité préfectorale.

L'autorité chargée d'approuver les contributions extraordinaires est déterminée soit d'après le nombre de centimes qu'elles comportent, soit d'après le temps pendant lequel elles doivent durer.

Les Conseils municipaux votent définitivement les impositions extraordinaires dont la quotité n'excède pas le maximum fixé par le Conseil général et dont la durée n'est pas supérieure à 30 ans (Loi du 7 avril 1902, art. 141).

La loi du 7 avril 1902 ne distingue plus pour le calcul du maximum les impositions pour insuffisance de revenus et les impositions extraordinaires.

Cette absence de distinction entraîne une conséquence importante. Il faut maintenant faire entrer en ligne de compte non plus seulement les centimes

extraordinaires comme sous l'empire des lois des 24 juillet 1867 et 5 avril 1884, mais encore les centimes pour insuffisance de revenus, pour calculer le nombre de centimes que peuvent voter les Conseils municipaux dans les limites du maximum fixé par le Conseil général.

Le préfet doit autoriser les contributions pour insuffisance de revenus ou pour dépenses extraordinaires qui dépassent le maximum fixé par le Conseil général, ainsi que les emprunts remboursables sur ces impositions dont l'amortissement n'excède pas 30 ans (L. du 7 avril 1902, art. 142).

Devant des attributions aussi étendues, les préfets agiront sagement en suivant de très près les prescriptions de la circulaire ministérielle du 15 mai 1884 qui recommande aux communes de n'emprunter que pour faire face à des dépenses d'une nécessité évidente, ces emprunts étant toujours circonscrits dans des limites modérées et proportionnés aux ressources des communes, de manière à ne pas obérer leurs finances au préjudice des services municipaux essentiels.

Toute contribution établie pour plus de 30 ans et tout emprunt remboursable sur cette contribution ou sur ressources ordinaires dont l'amortissement dépasse 30 ans sont autorisés par décret du Président de la République rendu en Conseil d'Etat.

Il est également statué dans les mêmes formes si la

somme à emprunter dépasse un million, ou si réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés elle dépasse un million, quelle que soit d'ailleurs la durée d'amortissement de l'emprunt (L. 7 avril 1902, art. 143).

Plusieurs modifications ont donc été apportées à la loi de 1884. Avec l'article 143 nouveau ce n'est plus le gouvernement, mais le préfet qui autorise les impositions extraordinaires dépassant le maximum fixé par le Conseil général et les emprunts remboursables sur ces impositions.

Mais quant aux emprunts remboursables même sur les revenus ordinaires dans une période de plus de 30 ans, l'autorisation préfectorale ne suffit plus, il faut non pas un simple décret, mais un décret rendu en Conseil d'Etat.

On ne peut d'ailleurs blâmer le législateur d'avoir entouré de trop de garanties ces opérations qui peuvent engager si lourdement les communes.

Assiette des centimes communaux. — L'assiette des centimes communaux est fixée par la loi. Les Conseils municipaux n'ont aucune initiative sur ce point, sauf sur le nombre de centimes qui d'ailleurs doit rester dans les limites déterminées au préalable par le pouvoir législatif. Seul le législateur peut décider que telle catégorie de centimes sera perçue et sur quelle contribution elle portera.

Il y a là une sage mesure de prudence prise contre le manque de modération et d'expérience possible de certaines municipalités.

Voyons maintenant sur quoi portent les centimes additionnels communaux.

Les centimes ordinaires ne portent que sur les contributions foncière et personnelle-mobilière.

Par contre, les centimes spéciaux et les centimes extraordinaires se superposent aux quatre contributions.

Les centimes additionnels pèsent plus lourdement sur les contributions foncière et personnelle-mobilière par suite de l'absence de révision périodique des évaluations cadastrales.

Tous les contribuables de la commune doivent acquitter ces impositions, même l'Etat, bien que ses propriétés ne soient pas imposables au principal. Le principe en fut posé par l'article 107 de la loi du 3 frimaire an VII qui soumettait aux impositions établies au profit des communes les propriétés de l'Etat productives de revenus. Mais les bois et forêts de l'Etat furent affranchis de toute contribution par la loi du 19 ventôse an IX, et cela jusqu'à la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, qui disposait dans son article 13 que « les propriétés de l'Etat productives de revenus contribueraient aux dépenses des chemins vicinaux dans les mêmes proportions que les propriétés privées ».

Une nouvelle charge leur est imposée par la loi du 24 juillet 1867 (art. 4) : les forêts et bois de l'Etat devront acquitter les centimes additionnels ordinaires et extraordinaires affectés aux dépenses des communes dans la proportion de la moitié de leur valeur imposable, sans préjudice des règles spéciales déjà établies sur les chemins vicinaux et les chemins de fer d'intérêt local.

Enfin la loi du 8 mai 1869 (art. 7), portant fixation du budget ordinaire de 1870, remet en vigueur la législation de l'an VII.

Ce système fut définitivement consacré par l'article 144 de la loi du 5 avril 1884 : « les forêts et les bois de l'Etat acquittent les centimes additionnels ordinaires et extraordinaires affectés aux dépenses des communes dans les mêmes proportions que les propriétés privées ». Ces impositions sont calculées à l'aide d'un principal fictif établi en exécution de l'article 13 de la loi du 21 mai 1836.

Le fait pour un contribuable d'être inscrit sur le rôle d'une des contributions directes d'une commune entraîne son imposition à tous les centimes ordinaires ou extraordinaires votés pour la même année, quand même ils auraient été votés avant que ce contribuable ait élu domicile dans la commune.

Toutefois ce principe souffre une exception. D'après l'article 106 de la loi de 1884 les habitants de chaque commune sont responsables civilement des dom-

mages résultant des crimes ou délits commis sur leur territoire par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées, sauf si la commune peut prouver que toutes les mesures préventives ont été prises par elle. Les dommages-intérêts sont répartis entre tous les habitants domiciliés dans la commune en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes. Que doit-on entendre par domiciliés ? Certainement tous ceux qui étaient domiciliés dans la commune au moment où les faits délictueux se sont produits. Les personnes qui y sont établies depuis ne sauraient être rendues responsables des faits antérieurs.

Recouvrement des centimes additionnels. — Ils sont perçus par les agents de l'Etat en même temps que les contributions auxquelles ils s'ajoutent. Cette règle s'applique aux centimes communaux, et le percepteur en remet le produit tous les mois, ou au moins tous les trois mois, à la disposition de la caisse municipale, dans la proportion des recouvrements effectués sur les contributions.

Si la commune a un revenu supérieur à 60.000 fr. elle peut avoir un receveur municipal spécial (1). Sinon c'est le percepteur qui en tient lieu. Il calcule approximativement le produit des centimes commu-

(1) Loi du 25 février 1901, art. 50.

naux, en retient le montant sur recettes et l'applique lui-même aux dépenses communales.

Si à la fin de l'exercice certaines sommes n'ont pas été allouées aux communes, la totalité de ce qui reste à solder peut par exception leur être payée, pourvu que les restes à recouvrer sur les contributions de l'exercice ne s'élèvent pas au douzième du montant des rôles. Sauf cette exception les receveurs ne doivent jamais allouer aux communes au delà des sommes qui leur sont dues d'après la situation des recouvrements.

Avantages des centimes additionnels. — Ce système présente pour les communes une économie appréciable des frais de perception. Les municipalités profitent de l'organisation fiscale de l'Etat pour l'assiette et le recouvrement de cet impôt, puisque les centimes sont inséparables du principal levé au profit du Trésor. Il répond donc à la règle d'Adam Smith, que « tout impôt doit être conçu de manière qu'il fasse sortir des mains du peuple le moins d'argent possible au-delà de ce qui entre dans le Trésor de l'Etat » (Adam Smith, *Richesse des nations*).

Le rendement en est aussi facile à prévoir et aussi certain que celui des impôts d'Etat. Par suite, il est facile de déterminer chaque année le nombre de centimes nécessaires pour équilibrer le budget avec une certitude presque absolue.

Ce procédé présente une grande élasticité, soit qu'il s'agisse d'une entreprise nécessitant annuellement, mais pendant longtemps, de faibles dépenses, soit qu'un travail exceptionnel exige une grosse somme qui pourra être répartie à l'aide de centimes sur plusieurs exercices. On évite ainsi la création de taxes nouvelles et provisoires, dont le rendement est toujours imparfaitement connu. C'est grâce aux centimes additionnels que peuvent fonctionner les lois d'assistance médicale et d'assistance aux vieillards.

Inconvénients des centimes additionnels. — C'est l'Etat qui établit l'assiette des centimes additionnels. La loi de finances fixe chaque année le maximum de centimes ordinaires et extraordinaires que les Conseils municipaux peuvent voter et quelles contributions en supporteront le poids. Aussi les adversaires de ce système prétendent-ils que c'est porter atteinte à la liberté locale que de subordonner les impositions des départements et des communes à celles de l'Etat. On peut répondre à cette critique que l'impôt touche de trop près à la politique, surtout dans les pays à régime démocratique, pour ne pas craindre qu'il ne devienne une arme de parti. Dans son livre sur le gouvernement représentatif Stuart Mill a dit : « Tous les impôts locaux devraient être votés exclusivement par le corps représentatif local ; mais ce corps quoique élu uniquement par les contribuables,

peut avoir une manière d'établir les impôts qui fasse retomber la plus grande part du fardeau sur les pauvres ou sur les riches, ou sur une certaine classe de la population. C'est donc le devoir de la législation, tout en laissant les chiffres des taxes locales à la disposition du corps local, d'établir des règles obligatoires pour l'assiette de l'impôt » (Traduction Dupont-Wite, p. 344). Ce principe trouve son application quel que soit le procédé d'imposition communale.

On objecte aussi que les centimes communaux s'ajoutant à l'impôt d'Etat, le contribuable ne se préoccupe pas de savoir ce qu'il donne à Etat, et ce qu'il donne au département et à la commune.

Et lorsque sa cote augmente il en rejette la faute sur la mauvaise gestion financière de l'Etat, alors même que la municipalité serait l'unique cause de cette augmentation. Cet inconvénient résulte du manque d'attention du contribuable qui n'examine que la note à payer, sans regarder quelles sont les parts respectives de l'Etat, du département et de la commune, indiquées sur la feuille d'imposition.

Le manque d'élasticité des impôts directs surchargés des centimes locaux est encore un reproche adressé à ce procédé fiscal. Ses adversaires citent comme exemple l'income-tax anglais dont le taux peut sans inconvénient pour les finances locales, varier suivant les besoins. Mais il est à craindre qu'en

France il soit difficile de réaliser ainsi un supplément de recettes comme en Angleterre. L'Etat, dont le budget s'équilibre avec peine, quand il n'est pas en déficit, ne renoncera à élever un impôt qu'à la limite au delà de laquelle il deviendrait excessif, et son rendement ne correspondra pas à l'augmentation prévue.

D'autre part le législateur se lancera moins facilement dans des entreprises hasardeuses, sachant que toute modification fiscale aura sur les impôts communaux et départementaux une incidence difficile à déterminer. Mais, réplique-t-on, il est rare que le législateur se préoccupe des conséquences qu'entraînent les réformes des impôts d'Etat vis-à-vis des budgets locaux. Et l'on cite comme exemple le dégrèvement de 1901 (amendement Le Moigne, du 10 juillet) sur la contribution mobilière qui a eu pour conséquence la diminution des ressources communales. Voici ce que dit à ce sujet l'exposé préliminaire de la situation financière des communes de 1902 : « l'augmentation des centimes communaux en 1902 est due principalement à l'application de la loi du 10 juillet 1901 qui a modifié le principal de la contribution mobilière, modification qui a eu pour effet de diminuer dans beaucoup de communes la valeur du centime communal, par suite des Conseils municipaux ont été obligés de voter de nouveaux centimes pour compenser la diminution qui résultait de cette mesure »

Encore ne s'agissait-il que d'un impôt de quotité. L'inconvénient eût été plus grave relativement à un impôt de répartition, dont le dégrèvement est opéré en diminuant les cotes petites et moyennes et en augmentant les grosses. Système qui se justifie pour un impôt d'Etat, les impôts indirects pesant plus lourdement sur les petits contribuables, mais les mêmes raisons ne peuvent s'appliquer à l'impôt communal, sauf peut-être pour les villes possédant un octroi.

Le système des centimes additionnels pousse les assemblées locales à la prodigalité. C'est un moyen si commode de se procurer de l'argent que les Conseils municipaux lui demandent chaque année des ressources sans cesse grandissantes. Le contrôle du gouvernement ne pouvant être assuré d'une façon efficace, les municipalités en profitent pour exécuter, au moyen des centimes, des travaux dont le besoin ne se faisait pas immédiatement sentir. C'est une conséquence des progrès de la civilisation, et des besoins de luxe et de bien-être qui ont gagné toutes les classes de la société, et ont même atteint les collectivités. Pourtant on pourrait remédier à cette situation en n'accordant pas d'augmentation d'impôts aux communes dont les finances sont déjà trop obérées ; il suffirait d'appliquer les dispositions législatives en vigueur.

La dépendance de l'impôt communal vis-à-vis de

l'impôt d'Etat présente un obstacle à la réalisation d'une réforme fiscale, à cause de la répercussion de celle-ci sur les finances locales. Ainsi, en 1890, lors de la transformation de la contribution foncière des propriétés bâties en impôt de quotité, pour ne pas déranger l'équilibre des budgets départementaux et communaux, le législateur décida que le produit total des centimes locaux serait calculé sur le principal qui aurait été imposé dans les rôles, si ce principal avait continué à être fixé sur l'ancienne base (art. 26 de la loi du 8 août 1890). C'est ce qu'on appelle un principal fictif. M. Caillaux a critiqué cette méthode des principaux fictifs et ne l'a pas admise dans son projet de réforme des impositions locales que nous allons étudier.

Projet de loi portant suppression des centimes départementaux et communaux additionnels aux contributions directes. — Ce projet a été déposé à la Chambre le 3 mars 1909 par M. Caillaux, ministre des Finances (1).

Pour procéder à cette réforme, deux méthodes étaient en présence : ou bien rattacher les impôts locaux à l'impôt sur le revenu, de l'établissement duquel la suppression des centimes doit être une conséquence, ou bien en faire des impôts indépendants.

(1) V. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, 1909, t. LXV, p. 410.

Avec le premier système ce sont les mêmes contribuables qui sont frappés, l'assiette étant la même que pour l'impôt d'Etat. Or, il semble que les frais occasionnés par les services communaux ne doivent pas retomber sur les mêmes contribuables que ceux nécessités par les services généraux, le but poursuivi n'étant pas le même dans les deux cas.

Voici l'opinion du rapporteur du projet de loi à la Chambre, M. Malvy, à ce sujet :

« Dans quel sens allait-on orienter la réforme ? Fallait-il envisager l'établissement des nouvelles impositions locales sous la forme de centimes additionnels ajoutés purement et simplement à l'impôt d'Etat ?

Ce système aurait évidemment le mérite de la simplicité, mais il serait tout à fait impraticable.

En effet, dans le projet voté par la Chambre, l'impôt d'Etat comportera de si larges exemptions à la base, que dans beaucoup de communes rurales il ne restera qu'un tout petit nombre de contribuables inscrits sur les rôles ; le poids des impositions locales portant uniquement sur ces quelques personnes constituerait un fardeau intolérable. Il y a même des communes où il n'y aurait plus de contribuable (1). »

Avec le système des taxes indépendantes, une liberté plus ou moins grande est laissée aux autorités

(1) Documents parlementaires, Session ordinaire 1910, *Annexe* 3223 page 334.

locales. Il y a certaines manifestations de la richesse des particuliers que l'Etat ne peut pas atteindre, parce qu'elles ne se produisent pas partout de la même manière.

Et dans bien des cas où, à cause de la généralité de son impôt, l'Etat laisse échapper la matière imposable, la commune et même le département peuvent établir un impôt rémunérateur sur des éléments bien connus et certains. Mais pour permettre l'établissement de taxes purement locales, tout en évitant les abus possibles, il faut une réglementation très étroite, ou bien des municipalités soucieuses du seul intérêt de la commune, si nous ne voulons pas voir les taxes se multiplier frappant les objets les plus invraisemblables, souvent au détriment de la prospérité du commerce et de l'industrie. C'est la constatation qui a été faite par le rapporteur de la loi à la Chambre : « Devait-on au contraire recourir à l'institution de taxes entièrement distinctes de l'impôt d'Etat et dont le choix serait laissé sous certaines restrictions aux autorités locales ? De quelque manière que l'on réglemente ce deuxième système et quelque limite que l'on trace au pouvoir des Assemblées départementales et communales, il faudrait malgré tout leur donner une très grande latitude pour organiser leur régime fiscal... Il serait à craindre que cette transformation ne vînt à se traduire par des inégalités de traitement plus choquantes que celles dont

on constate l'existence dans le régime actuel. »

Pour éviter cet inconvénient de laisser surcharger certains contribuables, et en même temps simplifier la tâche financière des services locaux, le projet du gouvernement relie le système des impositions locales au projet d'impôt sur le revenu concernant les finances de l'Etat. Il consiste en « un ensemble de taxes frappant les diverses catégories de revenus dans les communes où ils sont acquis, d'après les mêmes règles que les impôts d'Etat du même ordre. Ces contributions seraient complétées par un impôt analogue à l'impôt complémentaire, atteignant le revenu global des citoyens dans les communes où ce revenu est dépensé (1) ».

L'auteur du projet de réforme tient compte des critiques qui sont adressées aux centimes locaux, à propos du manque de souplesse de ce système, obstacle à toute réforme fiscale, et de la confusion qui se produit pour le contribuable entre eux et les impôts d'Etat. Il espère que ces critiques ne pourront pas être renouvelées à l'égard des nouvelles taxes qu'il propose. « Il est salubre au point de vue politique comme au point de vue administratif, dit M. Caillaux dans l'exposé des motifs, que les taxes locales ne soient pas enchevêtrées avec les impôts d'Etat : il faut d'une part que le Parlement soit en mesure de réformer les contributions géné-

(1) Exposé des motifs du projet : *Bull. de statistique, op. cit.*

rales sans troubler le mécanisme des impositions départementales ou communales ; il est d'autre part essentiel de nettement distinguer les charges qui leur sont imposées par les diverses représentations qu'ils élisent, tandis qu'aujourd'hui la juxtaposition, pour ne pas dire la confusion, des taxes générales et des taxes locales place les électeurs dans l'impossibilité d'exercer efficacement leur droit de contrôle. »

Il y a entre l'impôt d'Etat et ces taxes locales une différence concernant les revenus des 4°, 5°, 6° et 7° catégories, c'est-à-dire provenant des bénéfices du commerce et de l'industrie, de l'exploitation agricole, des traitements et salaires et des revenus des professions libérales. Les Conseils municipaux pourront étendre les bases d'imposition en abaissant de $\frac{3}{4}$ au maximum, les limites des abattements et exemptions dont ces revenus bénéficient dans l'impôt d'Etat. Mais une remarque importante : cette décision doit s'appliquer simultanément aux quatre catégories de revenus sus-indiquées. C'est une précaution prise pour empêcher que le Conseil municipal n'accorde un traitement de faveur à certains contribuables.

« On peut prévoir des exemptions et des dégrèvements à la base, dit le rapporteur M. Malvy, mais il est une chose qu'on ne peut changer, c'est la somme totale des revenus à trouver. »

Au point de vue de la taxation les revenus sont classés en deux catégories : ceux qui sont acquis

dans la commune d'une part, et d'autre part ceux qui y sont dépensés. D'où résultent deux genres d'impositions, les unes sur les diverses catégories de revenus, les autres sur le revenu global.

Les revenus qui supporteront les impositions locales sont ceux qui seront inscrits sur les rôles de l'impôt d'Etat au titre des 1°, 2°, 4°, 5°, 6°, et 7° catégories (c'est-à-dire tous les revenus sauf les revenus mobiliers), et de la redevance proportionnelle des mines.

Ces impositions seront calculées sur la totalité des revenus compris dans les rôles de l'impôt d'Etat, sans tenir compte des dégrèvements ultérieurement consentis. Toutefois pour établir le montant du principal communal on tiendra compte, s'il y a lieu, de l'abaissement des limites d'abattements et d'exemptions voté par le Conseil municipal. Puis il suffira de multiplier le montant total des revenus de chaque catégorie par le taux fixé pour l'impôt d'Etat, et l'on obtiendra de cette façon le principal communal.

Pour connaître le revenu global on emploiera la méthode indiciaire, et la base de détermination sera le loyer. Il est calculé suivant une méthode empirique en appliquant aux diverses fractions de la valeur locative réelle et actuelle de l'habitation de chaque contribuable un tarif de coefficients.

Ce tarif est établi pour chaque commune par la commission cantonale instituée en vue de l'examen de la déclaration de l'impôt complémentaire d'Etat.

Il est communiqué au Conseil municipal et arrêté chaque année par le Conseil général pour l'année suivante sur la proposition du directeur des contributions directes. Si le Conseil général ne l'adopte pas on en réfère au ministre des finances qui statue définitivement. La population normale, ou municipale totale, entre en ligne de compte pour la fixation du tarif.

Le principal communal de cet impôt est déterminé en additionnant les revenus globaux de chaque contribuable, et en multipliant cette somme par un taux compris en 0,50 et 1 0/0, fixé par le conseil municipal.

Il est déduit du revenu global imposable de chaque contribuable une somme égale au revenu correspondant à une limite maxima (art. 8 du projet).

Le Conseil municipal peut étendre les bases de l'imposition en abaissant des trois-quarts au maximum la limite du revenu exempté, ou bien au contraire en restreindre les bases en accordant une exonération de moitié sur la tranche des revenus compris entre la fraction totalement exemptée et une somme double de cette fraction. Mais cette dernière disposition n'est applicable que dans les communes qui possèdent un octroi dont les recettes brutes représentent au moins le quart des ressources totales du budget. Et si une moins-value en résulte sur le produit de l'impôt, elle peut être composée par des taxes établies

conformément à l'article 5 de la loi du 29 décembre 1897 sur le remplacement des droits d'octroi, et en particulier sur la plus-value des propriétés immobilières situées dans la commune.

Voyons maintenant dans quelles conditions le conseil municipal peut établir les impositions locales.

Il peut voter : 1° des centimes, sans limitation de nombre, d'un produit égal au montant des dépenses obligatoires, après affectation des ressources ordinaires de la commune à ces dépenses ; 2° des centimes ordinaires pour dépenses ordinaires facultatives et des centimes extraordinaires pour dépenses extraordinaires, dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances. Ces votes du Conseil municipal n'ont pas besoin d'être approuvés par l'autorité supérieure.

Si ces ressources ne suffisent pas il peut voter des centimes ordinaires pour insuffisance de revenus, et des centimes extraordinaires pour dépenses extraordinaires de toute nature. Mais alors l'approbation de l'autorité supérieure est nécessaire.

Un point sur lequel M. Caillaux et la commission n'ont pas été d'accord est celui de l'imposition des valeurs mobilières. Et dans l'exposé des motifs du projet, M. Caillaux a indiqué pour quelles raisons il les soustrayait aux impôts locaux : « Comment en effet considérer comme acquis dans une commune

le revenu d'une valeur mobilière, particulièrement une coupure de rente sur l'Etat français ou sur un Etat étranger? Comment d'ailleurs ne pas remarquer que, en frappant d'un impôt de 4 0/0 le revenu des valeurs françaises, de 5 0/0 le revenu des valeurs étrangères, nous avons atteint les limites de la taxation que l'on ne saurait franchir sans s'exposer à des évasions redoutables dans la matière imposable? » M. Malvy, le rapporteur du projet, ne partage pas cette opinion, et propose une taxe de 0,50 0/0 sur les valeurs mobilières, perçue par voie de retenue sur le coupon en même temps que l'impôt d'Etat. « Le rentier, le capitaliste, dit-il, profitent des avantages procurés par l'administration des communes... Elles agissent dans le même sens que l'Etat, par leurs propres moyens pour assurer la sécurité... » « De plus ne serait-il pas étrange et injuste que tous les revenus, même ceux du travail, fussent frappés sous une double forme, alors que les capitaux mobiliers se trouveraient bénéficier d'une situation privilégiée en supportant seulement la taxe sur le revenu global? »

Le produit de cet impôt constituerait un fonds commun réparti annuellement entre les communes *au prorata* de la population. Il est en effet bien difficile de déterminer la quantité de valeurs mobilières possédées par les contribuables de chaque commune. Mais alors cet impôt n'est plus un impôt local, pas même une part d'impôt d'Etat attribuée aux com-

munes, comme celle des patentes qui est subordonnée à l'importance et au nombre des établissements situés sur leur territoire.

C'est bien plutôt une subvention accordée au moyen d'un impôt d'Etat, et une prime aux populations nombreuses.

Cependant M. Caillaux ne paraît pas vouloir frapper plus particulièrement la propriété foncière quand il dit : « Chacun conviendra que le nouveau régime des taxes locales doit se nettement éloigner du système en vigueur qui pèse sur les revenus fonciers d'un poids trop lourd, tandis qu'il ménage ou néglige d'autres catégories de revenus. » Il regrette de ne pouvoir la dégrèver autant qu'il le voudrait : « Nous croyons, avec l'unanimité de la commission, que l'on ne peut, sans exposer les finances des localités à de véritables périls, admettre des réductions d'impôts applicables à la propriété bâtie ou non bâtie. La terre n'en sera pas moins considérablement allégée par la réforme. » Il évalue à 30 millions au moins les dégrèvements dont profiteront les agriculteurs.

SECTION III

Les octrois municipaux.

Ce sont des taxes indirectes perçues à l'entrée des villes sur les objets de consommation et destinées à fournir les ressources nécessaires à leur administration.

Il ne faut pas confondre les droits d'octroi avec les droits d'entrée établis par une loi d'une façon uniforme pour toute la France, et prélevés seulement sur les boissons. On doit éviter également de les assimiler à des douanes intérieures. Les octrois ne sont pas comme les droits de douane établis dans un but de protectionnisme local, et si une municipalité les créait dans ce but, le gouvernement n'en approuverait pas les tarifs.

Cette ressource est très ancienne. A Rome le *portorium* était une taxe perçue en argent d'après des tarifs à l'occasion de certains faits de circulation de marchandises. Les céréales et les principales denrées alimentaires étaient généralement exemptes de droits.

Jusqu'à l'établissement de l'empire à Rome, la douane et l'octroi sont confondus dans ces *portoria*.

Plus tard le gouvernement impérial, pour relever les finances de certaines cités, autorisa la création de taxes spéciales ayant le caractère d'impôts indirects municipaux ; le Code Justinien en indique l'existence.

En France, sous l'ancienne organisation municipale, les octrois existaient déjà. Mais le droit de les établir était un privilège accordé aux villes par des chartes royales, et ces autorisations étaient une source de profits pour le Trésor royal, soit qu'il prélevât une part de l'impôt perçu par la commune, soit qu'il se fit payer une somme d'argent une fois pour toutes. C'est à ce dernier procédé qu'eurent recours les lettres patentes datées de Viviers-en-Brie, délivrées à la ville de Paris par Philippe VI en 1337, l'autorisant à mettre un octroi sur les denrées de consommation pour contribuer aux frais de guerre : « laquelle imposition et assiette, aucune ville de nostre royaume ne peut mettre, ni assigner sur aucunes denrées ne marchandises sans nostre decret et auctorité royale, si comme il nous appartient, il nous est offert 14 000 livres tournois et nous est supplié que veuillions octroier de nostre grâce spéciale l'imposition et assiette dessus dicte et être levée et cueillie sur toutes les denrées et marchandises qui seraient vendues et achetées dans nostre dicte ville de

Paris. » D'autres fois le roi vendait sa concession en prélevant un quart, et jusqu'à la moitié du produit de l'octroi. Et même à l'époque de la Fronde, Mazarin alla plus loin ; il ordonnait par une déclaration du 21 décembre 1647, que « tous les deniers communs d'octroi et autres qui se levaient au profit des villes et des communautés seraient portés à l'épargne et que les maires et échevins pourraient lever par doublement les mêmes droits et octrois dans les dites villes et communautés ». Devant les protestations et les menaces de troubles, le prélèvement fut réduit à la moitié du produit.

Ce principe de la participation de l'Etat au profit assuré par les recettes de l'octroi persista longtemps. Un décret de 1806 impose pour le compte du Trésor un prélèvement de un dixième sur toutes les communes dont les revenus sont supérieurs à 20.000 fr., quel que soit le chiffre de la population, et cela afin de remplacer l'obligation imposée aux villes de fournir le pain de soupe aux soldats. Cette mesure fut abolie en 1852.

Sous l'ancien régime la perception des droits d'octroi était confiée à des fermiers, et comme ce système engendrait presque toujours des exactions, l'impopularité de cet impôt ne tarda pas à grandir ; d'autres reproches lui étaient adressés : des privilèges exemptant de la taxation le clergé, la noblesse et les titulaires de certains emplois administratifs,

ainsi que la tendance à imposer plus lourdement les denrées de première nécessité.

Aussi un décret de la Constituante du 28 janvier 1790 supprima les privilèges en matière d'impôts. Enfin la loi du 19 février 1791 abolit « tous les droits à l'entrée des bourgs, villes et villages à dater du 1^{er} mai 1791 ». C'est pour compenser le déficit ainsi produit dans les finances communales que la loi des 2-17 mars 1791 attribua une part des patentes au budget municipal. Mais le déficit persistant, la loi du 5 germinal an V dut autoriser les communes, pour se procurer des ressources, à établir des contributions indirectes, sauf approbation législative. Et le 27 vendémiaire an VII l'octroi, dit « municipal et de bienfaisance » était rétabli à Paris « à cause de la détresse des hospices civils et de la suspension des secours à domicile ». Puis la loi du 27 frimaire an VII détermina les règles à suivre pour l'établissement des taxes indirectes. Une différence existait cependant avec les octrois de l'ancien régime relativement à l'application des taxes : c'est que les objets entrant dans la commune en transit ne payaient pas de droits. Les municipalités se jetèrent à l'envi sur cet impôt, et au bout de deux ans on comptait déjà 293 octrois en France, et en l'an XIII ce chiffre était porté à 3262, il est vrai que la France comprenait alors 108 départements (1).

(1) LEROY-BEAULIEU, *Science des finances*, t. II, 6^e édit.

Mais la perception et les tarifs de taxation n'étaient pas soumis à des règles fixes. Cette situation prit fin à la suite du décret du 17 mai 1809, en 170 articles, qui confia la surveillance des octrois municipaux à l'administration des droits réunis, détermina les objets à taxer, les modes de perception et les règles de comptabilité. Une instruction ministérielle commentait chaque article de ce décret, et en développait le sens.

Ce règlement fut peu observé par les municipalités, qui continuèrent d'agir à leur guise, malgré les avis du gouvernement d'avoir à se conformer aux règles posées par le décret. Devant cette indifférence le décret du 8 février 1812 confia exclusivement la perception des octrois à l'administration des droits réunis. Mais alors les municipalités se plaignirent et intervint la loi du 28 avril 1816 qui régit encore cette matière. Les Conseils municipaux eurent désormais le droit de décider quel serait le mode de perception : régie simple, régie intéressée, bail à ferme ou abonnement avec la régie des contributions indirectes.

Réglementation de l'octroi.

Les principes en sont contenus dans le titre II de la loi du 28 avril 1816 sur les contributions indirectes.

Les taxes d'octroi sur les objets de consommation ne peuvent être établies que sur la demande des Con-

seils municipaux, et seulement en cas d'insuffisance des revenus communaux. L'établissement des tarifs, du mode de perception, du périmètre est autorisé par décret rendu en Conseil d'Etat, après avis du Conseil général.

Les communes ne sont pas libres dans le choix des objets à taxer. L'Ordonnance de 1814 interdisait l'imposition des « grains et farines, fruits, beurre, lait, légumes et autres menues denrées ». Les matières qui pouvaient être soumises à l'octroi étaient réparties en cinq catégories : 1° boissons et liquides ; 2° comestibles ; 3° combustible ; 4° fourrages ; 5° matériaux. Un décret du 12 février 1870 y a ajouté une 6° catégorie sous la rubrique « divers », et a établi pour chaque objet un tarif maximum variable suivant l'importance de la population de la commune.

Si le Conseil municipal veut frapper un article qui ne figure pas dans ce tarif général, il doit s'y faire autoriser spécialement par un décret rendu en Conseil d'Etat après avis du Conseil général.

La condition formelle exigée pour la création d'un octroi est la demande formulée à ce sujet par le Conseil municipal de la commune intéressée (l. du 28 avril 1816, art. 147). Le pouvoir central n'a pas le droit d'initiative à cet égard. Il faut de plus que les revenus de la commune soient insuffisants pour subvenir aux dépenses ordinaires ou extraordinaires. Le Conseil général, ou la commission départemen-

tale dans l'intervalle des sessions, donne son avis sur la délibération du Conseil municipal qui est ensuite adressée par le maire au sous-préfet. Ce dernier la transmet avec ses observations au préfet : à son tour celui-ci l'envoie au ministre de l'intérieur avec son avis et celui du directeur des contributions indirectes du département.

L'instruction ministérielle du 15 mai 1884 énumère les pièces à joindre au dossier. Ce sont : la délibération du Conseil municipal, le budget primitif et le budget additionnel de l'exercice courant, le relevé des recettes et dépenses communales ordinaires et extraordinaires d'après les trois derniers comptes administratifs, un certificat du maire et du receveur municipal faisant connaître les impositions extraordinaires qui peuvent gréver la commune, les dettes communales, le rapport du directeur des contributions indirectes, l'avis du Conseil général, l'avis motivé du préfet, un exemplaire du règlement et du tarif d'octroi projeté, un plan de la commune indiquant le périmètre de l'octroi et l'emplacement des bureaux de perception, un certificat faisant connaître le nombre des habitants à comprendre dans le rayon de perception, et enfin l'avis de l'autorité militaire ou maritime si la ville possède une garnison. On voit que les renseignements ne manqueront pas au Conseil d'Etat pour motiver sa décision, et les municipalités ne pourront pas demander la création

d'un octroi sans motif valable. Ces précautions prises contre les décisions irréfléchies des Conseils municipaux ne sont pas sans intérêt, car, dès que la commune est autorisée à établir cet impôt, cela devient pour elle une obligation, elle ne peut plus y renoncer.

Un décret rendu en Conseil d'Etat après avis du Conseil général est encore nécessaire pour rendre exécutoires les délibérations des municipalités portant augmentation ou prorogation de taxes d'octroi pour une période supérieure à cinq ans (l. du 5 avril 1884, art. 137). Si la prorogation ou l'augmentation ne dépasse pas cinq ans, la décision du Conseil municipal n'a pas besoin d'autorisation, elle est seulement transmise au préfet qui la renvoie à la direction des contributions indirectes. Il ne faut pas cependant que la taxe ainsi maintenue ou modifiée excède le maximum déterminé par le tarif général ou porte sur des objets non compris dans ce tarif (art. 139). Pour soumettre aux taxes un article non encore imposé au tarif local, le Conseil municipal doit y être autorisé par décret en Conseil d'Etat (art. 137).

Il en est de même des délibérations concernant : les modifications aux règlements ou aux périmètres existants, l'établissement ou le renouvellement d'une taxe non comprise dans le tarif général, ou bien d'une taxe excédant le maximum fixé par ce tarif général.

Les objets frappés par les droits d'octroi peuvent être soumis à une surtaxe. C'est la partie du droit excédant le maximum fixé par la loi pour des objets qui supportent déjà des impôts au profit du Trésor. Elle constitue une dérogation à la règle générale et ne peut être autorisée que par une loi spéciale. L'article 137, dernier alinéa, de la loi de 1884, l'exige expressément pour l'établissement de surtaxes sur les vins, cidres, poirés, hydromels et alcools, au delà des proportions déterminées par les lois spéciales concernant les droits d'entrée du Trésor. Ce principe se trouvait déjà contenu dans la loi du 11 juin 1842 décidant que les droits mis par les communes sur les boissons hygiéniques ne pourraient excéder ceux perçus au profit du Trésor.

Suppression et diminution des taxes. — D'après la loi de 1867 la suppression ou la diminution des taxes rentrait dans les attributions réglementaires du Conseil municipal avec certaines restrictions tendant à prémunir les communes contre des dégrèvements irréfléchis. En cas de désaccord entre le maire et le Conseil l'approbation du préfet était nécessaire. D'ailleurs le préfet avait toujours le droit d'annuler la décision de la municipalité en cas de violation de la loi ou de réclamation justifiée de tout intéressé.

La loi de 1884 n'a pas maintenu ce pouvoir des

conseils municipaux. Pour toute délibération portant suppression ou diminution de taxe l'approbation préfectorale est nécessaire ainsi que l'avis du Conseil général (art. 138).

La loi du 29 décembre 1897 a rendu aux communes l'autonomie de leurs décisions quant à la suppression des droits sur les boissons hygiéniques. Les dispositions précédentes restent en vigueur vis-à-vis des articles qui ne rentrent pas dans cette dernière catégorie.

Si le Conseil municipal a le droit de délibérer sur les tarifs des droits d'octroi, le choix des objets à taxer n'est pas laissé à sa discrétion, nous avons vu qu'un décret du 12 février 1870 établissait un tarif général. De plus des décisions et ordonnances ministérielles admettent des exemptions formelles pour certains articles. Ainsi ne peuvent être soumis aux taxes d'octroi les combustibles et matières premières servant à la confection et à l'entretien du matériel de l'armée de terre et des constructions navales, c'est-à-dire les consommations faites à bord des bâtiments de l'Etat, les matières servant à la fabrication des poudres, enfin les imprimés du gouvernement. On peut voir dans cette exonération, non pas un régime de faveur accordé à l'Etat, mais une simple application du régime de l'entrepôt à domicile, admis pour les consommations industrielles. En effet, ces matières utilisées par l'Etat et qui bénéficient

d'exemptions ne sont pas destinées à la consommation locale, la poudre par exemple.

Les matériaux et combustibles destinés au service d'exploitation des chemins de fer, gares, travaux de chantiers, ateliers, confection et entretien des voies échappent également aux droits d'octroi.

Administration des octrois. — Le décret du 17 mai 1809 prévoyait trois modes d'exploitation des octrois : la régie simple, la régie intéressée et la ferme. Puis le 8 février 1812 l'administration des droits réunis fut chargée exclusivement de la perception des taxes d'octroi. Mais sur la réclamation des municipalités la loi du 28 avril 1816 remit en vigueur le régime de 1809 qui subsiste encore aujourd'hui. C'est le Conseil municipal qui décide si le mode d'exploitation sera la régie simple, la régie intéressée, le bail à ferme ou l'abonnement avec la régie des contributions indirectes. D'ailleurs cette dernière administration a la surveillance des octrois dans ses attributions, comme l'avait autrefois l'administration des droits réunis. Et dans les villes à octroi où existent également des droits d'entrée au profit du Trésor, ces derniers sont perçus par les receveurs d'octroi qui les versent ensuite à la Régie.

Régie directe. — C'est la perception de l'octroi par des agents municipaux sous la surveillance immé-

diatc du maire. Généralement ce système est pratiqué dans les grandes villes.

Régie intéressée. — Elle consiste à accorder à un régisseur le droit de percevoir l'octroi moyennant un prix fixe et une part déterminée dans le produit excédant le prix principal et la somme abonnée pour les frais (Décret du 17 mai 1809, art. 104).

L'abonnement pour frais abandonnés à l'adjudicataire ne peut dépasser 12 0/0 du prix principal de la régie (art. 105 du même décret).

Bail à ferme. — C'est l'adjudication pure et simple du produit de l'octroi moyennant un prix convenu, sans participation de la commune aux bénéfices, et sans allocation de frais.

Ce système est fort critiqué ; les Conseils municipaux se désintéressent de leurs octrois, dit-on. Les fermiers cherchent à dissimuler le produit réel de leurs recettes, pour obtenir une nouvelle concession à des prix plus avantageux et découragent ainsi la concurrence.

Pourtant lors de la discussion de la loi du 29 décembre 1897 sur la réforme des octrois, le Sénat a repoussé, malgré ces critiques, une proposition de loi tendant à la suppression de la ferme.

Lorsque le Conseil municipal a décidé d'affermir son octroi, le maire y procède par voie d'adjudica-

tion suivant les règles édictées par l'article 89 de la loi du 5 avril 1884, qui maintient expressément les prescriptions du décret du 17 mai 1809.

L'adjudication est présidée par le maire ou le sous-préfet suivant l'importance de la population. Un cahier des charges est établi d'après un modèle approuvé par le ministre des finances. Actuellement les municipalités doivent se conformer à celui qui est joint à une circulaire du 28 octobre 1852.

L'adjudication ne peut être faite pour plus de trois ans (décret de 1809, art. 112).

Un cautionnement dont la nature et la quotité sont déterminées par le cahier des charges doit être fourni par l'adjudicataire.

Abonnement avec la régie des contributions indirectes.

La perception de l'octroi est confiée à cette administration dont les receveurs versent le montant de leurs recettes dans la caisse municipale sous déduction d'une remise proportionnelle et d'une somme fixe convenue par le traité et représentant les frais de perception.

Cet abonnement est soumis à l'approbation du ministre des finances.

Ce n'est plus le décret de 1809 qui réglemente ce système, mais l'ordonnance du 9 décembre 1814 (art. 94 et 95).

Ce mode de recouvrement tend de plus en plus à se substituer à celui de la ferme, en raison de l'économie des frais de perception.

Système de l'abonnement avec les redevables.

L'arrêté du 4 thermidor an X autorisait la perception des taxes d'octroi au moyen d'un rôle de répartition basée sur la consommation présumée de chaque habitant. Le 26 juillet 1811 le gouvernement prononça en principe la suppression de cet abonnement, qu'après plusieurs prorogations de délais une ordonnance du 3 juin 1818 supprima définitivement à partir du 1^{er} janvier 1819.

De ce système subsistent encore aujourd'hui l'abonnement collectif et l'abonnement industriel :

1^o Abonnement collectif : C'est « celui au moyen duquel certaines catégories de redevables peuvent obtenir de remplacer l'acquittement des droits qu'ils paieraient pour leurs consommations au moyen d'une somme à forfait qu'ils s'engagent à payer solidairement » (1). Ces abonnements ne peuvent être que collectifs, la jurisprudence du Conseil d'Etat est bien fixée sur ce point. De plus l'arrêté du maire accordant cet abonnement à une catégorie de contribuables, doit être approuvé par le préfet (décret du

(1) BÉQUET, *Dictionnaire de droit administratif*, v. octroi.

12 février 1870, art. 4), et il ne peut pas être consenti pour plus de 3 ans.

2° Abonnement industriel : celui-ci a un caractère individuel. L'article 14 du décret du 12 février 1870 est ainsi conçu : « l'abonnement annuel pourra être demandé pour les combustibles et matières premières admis à l'entrepôt aux termes des articles 8, 11, 12, 13, du présent décret ». C'est un traité de gré à gré passé entre le maire et le redevable, et ce n'est pas un droit pour ce dernier.

Produits ordinaires et produits extraordinaires de l'octroi — La loi municipale du 18 juillet 1837 comprenait les produits des octrois dans les recettes ordinaires seules. Aussi en avait-on tiré cette conclusion qu'ils ne pouvaient être établis que dans les limites des dépenses ordinaires. Malgré cela les recettes de l'octroi dépassèrent souvent dans la pratique les besoins du budget ordinaire, et leur excédent fut affecté à des dépenses extraordinaires. On établit alors une distinction entre les taxes principales affectées aux dépenses ordinaires, et les taxes additionnelles affectées aux dépenses extraordinaires. Actuellement la loi de 1884 distingue les taxes ordinaires et les taxes spéciales ; elle range dans les recettes ordinaires le produit des octrois affecté aux dépenses ordinaires, et dans celles du budget extraordinaire le produit des taxes ou surtaxes affectées spécialement à des

dépenses extraordinaires et à des remboursements d'emprunts (art. 133-5° et 134-7°).

Voici quel était jusqu'en 1907 l'état des modes de gestion de l'octroi adoptés par les Conseils municipaux (1).

Années :	1903	1904	1905	1906	1907
Régie simple :	870	871	869	871	880
Ferme :	339	332	337	329	318
Abonnement avec les contributions indirectes :	293	299	299	309	315
Nombre total d'octrois :	1504	1502	1505	1509	1513

On voit que c'est le système de l'abonnement avec l'administration des contributions indirectes qui a de plus en plus la faveur des municipalités. Il est surtout appliqué dans les villes qui ne taxent que l'alcool.

Rendement des octrois en France. — Ces renseignements statistiques sont empruntés à la *Situation financière des communes* publiée en 1909 par le Ministère de l'Intérieur. Ils sont relatifs à l'année 1908.

Sur 36 225 communes il y en a 1 512 qui possèdent un octroi.

Le département qui en compte le plus est le Finistère où l'octroi est établi dans 193 communes,

(1) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, 1908, p. 351.

tandis que dans le Cher et la Lozère on n'en trouve que 2. Le territoire de Belfort n'en possède que deux également, mais ce n'est pas extraordinaire, étant donné son peu d'étendue.

Depuis la dernière statistique, 3 octrois ont été créés : à Berrieu (Finistère), à Paramé (Ille-et-Vilaine) et à Valréas (Vaucluse). Le produit du premier était évalué à 250 francs, celui du second à 5 000, et celui du troisième à 15 000. Ces chiffres montrent que les frais de perception ne doivent pas être trop élevés pour permettre aux communes d'en tirer des ressources appréciables.

En 1908 le rendement de l'octroi a atteint : 290 590 499 francs ; dont 266 263 092 francs pour les taxes ordinaires, et 24 327 407 francs pour les taxes extraordinaires. Ce rendement est en augmentation sur celui de 1907 qui était de : 276 390 458 francs. Cette augmentation a porté sur les recettes ordinaires qui en 1907 n'étaient que de 249 780 040 fr. tandis que les taxes extraordinaires de 1908 sont en diminution de 2283 011 francs sur celles de 1907.

Dans ce total la ville de Paris figure à elle seule pour 111 250 000 francs pour 1908 avec un excédent de 1 250 000 francs sur le produit de 1907.

Réforme des octrois. — Depuis longtemps les octrois sont impopulaires, et nous avons vu que déjà en 1791 la Constituante les avait abolis, mais la pénurie

des finances communales ne permit pas de maintenir cette mesure.

On leur reproche d'atteindre plus particulièrement les classes pauvres dans les villes, en frappant surtout les denrées de première nécessité, seul moyen de rendre les recettes fructueuses. Et avant leur suppression momentanée pendant la Révolution, Turgot disait déjà : « L'octroi est un droit abusif dont usent les villes pour se procurer des ressources pécuniaires aux dépens des campagnes, en soumettant toutes leurs denrées à des taxes qui en diminuent la consommation, et qui sont en outre supportées par les citoyens les plus pauvres (1). »

On répond à cette critique en faisant observer que l'octroi, comme toutes les taxes indirectes, paraît moins lourd qu'un impôt direct pour le contribuable qui l'acquitte par petites sommes et sans presque s'en apercevoir.

Quant à l'improportionnalité de cet impôt qui pèse plus lourdement sur les gens peu fortunés que sur les riches, elle a été corrigée dans une certaine mesure par la loi du 21 avril 1832, autorisant les villes pourvues d'un octroi à modifier les règles de la répartition de la contribution personnelle mobilière. Le Conseil municipal peut prélever tout ou partie du contingent personnel-mobilier à verser à l'Etat sur

(1) Cité par BRASCH, *La commune et son système financier en France* (1879).

les recettes de l'octroi. La ville de Paris a usé de ce droit jusqu'à la loi du 31 décembre 1900 portant suppression de l'octroi sur les boissons hygiéniques.

On critique aussi la disproportion entre les frais de perception souvent trop élevés et le produit net.

Il est certain que dans beaucoup de petites villes ces frais absorbent une grande partie de la recette ; mais il ne faut pas oublier que les employés d'octroi assurent dans ces localités d'autres perceptions concurremment, telles que droits de place, de stationnement, etc... qui exigeraient des agents spéciaux si l'octroi n'existait pas.

Il est une gêne au point de vue économique, lui reproche-t-on encore, et M. Leroy-Beaulieu, s'exprime ainsi : « Cet impôt est fâcheux en lui-même puisque c'est une entrave à la circulation et à l'échange des produits : il y a une part irréductible d'abus qui lui est attachée et que l'on ne peut espérer faire disparaître. Il est dans une certaine mesure improportionnel (1). »

On a dit que s'il était facile de supprimer l'octroi, il était peut-être difficile de remplacer un impôt qui procure aux communes françaises un produit net de plus de 250 millions. Cependant dans plusieurs pays voisins les octrois ont été supprimés.

La Belgique les a abolis en 1860, et l'Etat a opéré

(1) LEROY-BEAULIEU, *Science des finances*, t. II, p. 740, 6^e édit.

un prélèvement sur le produit de ses impôts de consommation pour constituer un fonds communal annuellement réparti entre les communes en proportion des impôts directs que l'Etat y percevait. Mais ce procédé fait peser sur les campagnes le poids des taxes autrefois payées par les villes. D'ailleurs en 1860 l'octroi n'avait pas en Belgique la même importance fiscale qu'en France : l'impôt supprimé ne rapportait au total que 12 millions et demi, le dixième environ de ce qu'il rapporte à la ville de Paris.

La Hollande en 1865 a également procédé à sa suppression.

En France de nombreux projets portant suppression de l'octroi, se sont succédé jusqu'à la loi du 29 décembre 1897.

Cette réforme ne supprime pas l'octroi, elle permet seulement aux communes de le faire et leur procure les moyens de le remplacer.

C'est la difficulté de toute réforme fiscale que le remplacement d'un impôt par un autre.

Loi du 29 décembre 1897. — La loi autorise d'abord les communes à supprimer les taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques (vins, cidres, poirés et hydromels), et en cas de maintien elles doivent les réduire à un taux maximum fixé par l'article 2 de la loi et qui varie suivant la population de 0 fr. 55 à 2 fr. 25 par hectolitre.

De plus les communes qui ne possèdent pas d'impôts sur ces boissons ne peuvent pas en mettre à l'avenir,

Pour compenser le déficit causé par cette suppression, la loi prévoit deux catégories de taxes de remplacement.

Les unes, celles de l'article 4 de la loi, nécessitent simplement l'autorisation préfectorale, les autres, celles de l'article 5, ne peuvent être établies qu'en vertu d'une loi.

1° Taxes et droits prévus par l'article 4. — a) Elévation du droit d'octroi sur l'alcool jusqu'au double du droit d'entrée perçu par le Trésor.

Ce droit d'entrée, supprimé par la loi du 29 décembre 1900 pour les boissons hygiéniques, était perçu facultativement dans les villes de 4 000 à 10 000 habitants, et obligatoirement au-dessus de ce chiffre. Il a été maintenu et augmenté en ce qui concerne l'alcool.

Le tarif de cette surtaxe d'octroi sur l'alcool a été augmenté en moyenne de 85 0/0 depuis la réforme.

Le taux de cette taxe paraît avoir atteint maintenant le maximum de ce qu'on peut exiger pour être assuré d'un bon rendement de l'impôt.

b) Taxes municipales en addition des taxes d'Etat sur les chevaux et voitures, billards, cercles, chiens, et égales à celles-ci au maximum.

On les appelle souvent « taxes communales assimilées ». Ce sont généralement des taxes considérées comme somptuaires. Ainsi la loi de finances du 8 avril 1910, ayant élevé l'impôt sur les automobiles, a décidé dans son article 6 « que les taxes que les communes sont autorisées à percevoir par la loi du 29 décembre 1897, en remplacement des droits d'octroi, ne pourraient à l'avenir dépasser 50 0/0 de la contribution en principal établie par l'Etat sur les mêmes éléments ». Cela afin d'éviter que les communes ne profitent de l'élévation de la taxe d'Etat pour élever dans les mêmes proportions le tarif de la taxe de remplacement, ce qui entraînerait une surcharge excessive (1).

Produit de ces taxes en 1909 (2) :

Taxes sur les chevaux, voitures, auto-	
mobiles.	1 616 080 fr.
Billards	19 387 »
Cercles	731 818 »
Chiens	78 411 »
Total :	2 445 696 fr.

c) Licences municipales à la charge des débiteurs de boissons, en addition du droit de licence perçu par le Trésor.

(1) *Revue de science et de lég. financières*, mai 1910, p. 326.

(2) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, mai 1910 p. 584.

Ces licences sont simplement représentatives des droits d'octroi supprimés sur les boissons hygiéniques. Mais bien peu de débitants vendaient uniquement du vin, les boissons alcooliques étant surtout l'objet principal de leur commerce, de sorte qu'ils ont eu à supporter une charge nouvelle.

En 1909, 139 communes ont eu recours à cette taxe : 21 836 débits ont été ainsi atteints.

Le produit de ces licences a été de : 1 192 195 francs.

d) Enfin les communes peuvent établir 20 centimes additionnels de remplacement au maximum dans les conditions de la loi du 5 avril 1884 (art. 141).

2° *Taxes et droits prévus par l'article 5.* — En se faisant autoriser par une loi les Conseils municipaux peuvent établir des taxes locales directes ou indirectes, dans certaines conditions. Ils ont la faculté de créer ces taxes aussi bien pour combler le déficit causé par l'application du minimum de réformes exigé par la loi, que dans le cas de dégrèvement total des boissons ou même de suppression complète de l'octroi.

Deux autres conditions leur sont imposées en dehors de l'approbation législative.

En premier lieu ils ne peuvent frapper que des objets situés dans le périmètre de la commune, et cela d'une manière uniforme. Ils ont d'ailleurs une

liberté absolue dans le choix des taxes à établir.

En second lieu, les tarifs doivent être proportionnels. Mais sur ce point la règle n'est pas rigoureusement observée et bien des lois d'approbation de tarifs admettent la déduction d'une somme fixe.

Il est vrai que l'administration a toujours refusé la progression directe et formelle, les droits successoraux additionnels, et certains tarifs même proportionnels dont elle jugea le taux excessif.

La loi de 1897 ne fixe pas la procédure à suivre pour accorder aux communes l'autorisation d'établir ces taxes. En fait les propositions des conseils municipaux sont discutées par le gouvernement, et le ministre des finances accorde ou refuse certaines taxes.

Mais le Parlement peut-il modifier les projets d'impôts des municipalités ?

Le 20 mars 1900, à propos de l'octroi de Dijon, le ministre des finances, M. Caillaux, soutint que le Parlement devait procéder à un simple enregistrement avec droit de veto : « Le rôle du gouvernement, dit-il, doit se borner à saisir les Chambres des propositions des villes lorsqu'elles sont en corrélation avec les grandes lignes de notre législation fiscale, et qu'elles ne contrarient aucun principe de droit. » Une autre opinion qui ne prévalut pas, voulait la liberté du vote avec discussion, pour protéger des contribuables locaux contre les fantaisies possibles de leurs administrateurs.

Nous allons étudier quelles sont les principales taxes de remplacement établies par les communes en vertu du droit qui leur est conféré par l'article 5.

a) *Taxes sur la propriété foncière.*

Comme nous le verrons plus loin ce sont celles qui donnent le produit le plus élevé. Aussi presque toutes les villes y ont eu recours.

Elles sont établies sur les propriétés bâties et non bâties, et parfois sur la valeur vénale de ces propriétés.

Taxes sur la propriété bâtie. — Ce sont les plus productives. En 1909 elles ont fourni aux communes qui les ont créées une recette de : 23 168 263 francs.

Leur assiette n'est pas la même partout. Cependant la plupart des villes ont adopté le revenu net comme base d'imposition, tel qu'il a été fixé par la dernière évaluation décennale de 1900. Il en est ainsi dans 28 communes, parmi lesquelles, Paris, Marseille, Lyon, Lille, Roubaix, Rennes, Dijon. On ne tient pas compte non plus de l'exemption triennale accordée aux constructions neuves par la loi du 8 août 1890 ; et les habitations à bon marché, exonérées pendant 12 ans de l'impôt foncier par les lois du 30 novembre 1894 et 12 avril 1906, n'échappent pas elles-mêmes à la taxe de remplacement.

Taxes sur la propriété non bâtie. — Le produit n'en est pas considérable, car les terrains sur lesquelles ne s'élèvent pas de constructions sont de peu d'importance dans les villes.

Taxes sur la valeur vénale des propriétés bâties et non bâties. — Elles ont nettement le caractère d'un impôt sur le capital.

A la suite d'un déficit dans le produit des taxes de remplacement la loi du 10 juillet 1902 a autorisé la ville de Paris à mettre une taxe sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties dont le maximum est fixé à 0 fr. 40 0/0 de cette valeur.

En 1909 deux communes seulement ont imposé la propriété bâtie, ce qui leur a procuré un revenu de : 14416 544 francs, dont 14 403 718 francs pour Paris.

Quant à l'impôt sur la propriété non bâtie, 6 communes y ont eu recours, mais le produit n'a été que de 440.735 francs.

b) *Taxes sur les loyers.*

Bien que le loyer ne puisse fournir un indice absolument certain du revenu d'un contribuable, il est considéré comme un signe extérieur de la richesse. Quoiqu'il en soit le loyer dans les grandes villes peut servir de base d'imposition assez exacte, la valeur locative des immeubles pouvant être estimée grâce

aux prix de location qui sont connus de tous. Il n'en serait pas de même dans les villages et même les petites villes, où très souvent les habitants sont propriétaires de leurs maisons, et où manquent les éléments de comparaison.

Aussi trouve-t-on fréquemment des taxes locatives en remplacement des droits d'octroi dans les grandes villes.

Elles se divisent généralement en deux catégories : la première comprenant les locaux d'habitation, et la seconde les locaux individuels et commerciaux.

La taxe sur les locaux d'habitation comporte un dégrèvement à la base : 500 francs à Paris, 150 francs à Lyon. Le taux varie de 0 fr. 50 0/0 à Paris à 6 0/0 à Lyon, 20 communes ont fait application de cette taxe en 1909.

Quant à la taxe sur les locaux commerciaux et industriels elle n'admet pas d'exemption à la base ; 6 communes seulement y ont eu recours en 1909, et dans la même année 6 communes ont imposé simultanément les deux taxes sur les loyers d'habitation et sur les locaux commerciaux et industriels.

Le taux maximum de ces taxes est fixé à 0 fr. 50 0/0 de la valeur locative.

Le produit total des taxes sur les loyers a été en 1909 de : 6 841 457 francs.

c) Taxes diverses.

Les Conseils municipaux sont complètement libres dans le choix des taxes à établir. Certains d'entre eux ont usé de cette liberté d'une façon quelque peu fantaisiste, parfois même partielle.

Les uns ont imposé les vélocipèdes : il en était ainsi dans 7 communes en 1909 qui en tiraient un revenu total de 12487 francs.

D'autres ont imposé les pianos et harmoniums. Cette taxe a eu plus de succès auprès des municipalités. Nous la trouvons dans 23 communes leur procurant le revenu médiocre de 71671 francs.

Il s'est même trouvé à Dijon un conseiller municipal pour proposer une taxe différente pour « les pianos à queue et ceux qui n'en ont pas » (*Bulletin officiel de la Ville de Dijon*, 1905).

La ville de Lyon possède un impôt sur les stalles de chevaux à raison de 10 francs par place. Il est destiné à compenser la suppression des droits d'octroi sur les fourrages.

La même ville a également établi une taxe de 0 fr. 10 par place dans les théâtres, et ce n'a pas été un impôt des moins productifs puisqu'il a rapporté au budget municipal la somme de : 153755 francs en 1905.

Lyon voulait créer des taxes d'enregistrement, mais le gouvernement n'a pas admis cette préten-

tion, il considère ces droits comme un privilège traditionnel de l'État.

Résultats de la réforme des octrois. — La loi de 1897 n'a pas eu le résultat que les partisans de la suppression des octrois en espéraient. Des consommateurs n'ont guère bénéficié de l'abaissement du prix des denrées qui était escompté. Cela résulte de ce que les taxes d'octroi perçues à l'entrée des villes sur les marchandises destinées à être vendues au détail, étaient souvent minimales, et le commerçant ne pouvait pas établir un prix de vente proportionnel à la suppression du droit antérieurement prélevé. D'autre part, le commerçant était atteint par d'autres impôts, licences, taxes locatives ; taxes sur les chevaux et voitures.

Pour réaliser la réforme de 1897, les villes demandèrent des délais et elle ne fut appliquée qu'à partir du 31 décembre 1900.

Le nombre total des octrois est resté à peu près stationnaire, la suppression opérée par certaines villes étant compensée par la création de nouveaux octrois dans d'autres villes. Mais les ressources budgétaires procurées par ces impôts ont subi une diminution de 50 millions au lendemain de l'application de la loi.

En 1899 les recettes totales étaient de 323 518 560 fr. et en 1903 : 275 551 861 francs.

Depuis 1903 le produit de l'octroi n'a guère varié,

et s'il s'est modifié, c'est plutôt dans le sens de l'augmentation. En effet, il s'est élevé en 1908 à : 290 590 499 francs.

Et si l'on comptait 1514 villes à octroi en 1897 on en trouve encore 1512 en 1908.

22 villes seulement ont supprimé complètement les droits d'octroi ; parmi elles Lyon et Dijon ont conservé les taxes sur l'alcool, mais sont les deux seules grandes villes n'ayant maintenu aucun autre droit.

Nous allons examiner quelles sont les ressources que retirent quelques grandes villes des droits d'octroi et des taxes de remplacement.

Paris.

Comme nous l'avons vu l'octroi de Paris a été le premier établi en France depuis la Révolution (loi du 25 vendémiaire an VII).

La population augmentant, la consommation grandit, et son produit s'accroît sans cesse.

En 1907 le produit de l'octroi était de 109 860 142 fr. et en 1908, de 111 250 000 francs.

Une diminution de recettes est résultée bien entendu de l'application de la loi de 1897. Ainsi en 1897 l'octroi rapportait à la ville 156 433 167 francs. Sur ce chiffre les boissons hygiéniques figuraient pour un total de 56 137 493 francs, dont 52 194 049 francs pour le vin seul. Cette année-là le budget de Paris était de

302 271 966 francs, on voit qu'à lui seul l'octroi en équilibrait plus de la moitié.

Pour appliquer la réforme de 1897, trois solutions furent proposées.

La première émanant du parti socialiste (proposition Véber) supprimait complètement l'octroi et le remplaçait par les taxes très élevées sur la propriété bâtie, les loyers et les successions.

La seconde appliquait le minimum de réformes exigées par la loi, en réduisant les droits sur les boissons hygiéniques. Le déficit ainsi produit dans les recettes de l'octroi n'était que de 35 millions.

Une troisième solution, intermédiaire entre les deux précédentes, supprimait les droits sur les boissons hygiéniques, et établissait des taxes de remplacement sur les loyers et la propriété bâtie, mais à un taux modéré et n'affectant pas un caractère de lutte économique. Ce fut ce dernier projet qui triompha, mais il ne fut approuvé par le Parlement que le 31 décembre 1900. Le lendemain le nouveau tarif entra en vigueur.

Voici quels en sont les éléments essentiels, et les revenus respectivement procurés à la caisse municipale en 1909.

Surtaxe sur l'alcool (y compris les vins alcoolisés, liqueurs, etc.) : 18 556 797 francs.

Taxe additionnelle sur les chevaux, voitures, etc. : 1 383 102 francs.

Taxe sur les cercles et lieux de réunion : 619 825 fr.

Taxe de 2 fr. 50 0/0 sur le revenu net des propriétés bâties : 17 778 239 francs.

Taxe sur le revenu net des propriétés non bâties : 229 766 francs.

Taxe de 0 fr. 10 0/0 sur valeur vénale des propriétés bâties : 14 403 778 francs.

Taxe de 0 fr. 50 0/0 sur valeur locative des locaux d'habitation : 1 842 141 francs.

Taxe de 0 fr. 50 0/0 sur la valeur locative des locaux commerciaux et industriels : 1 856 694 francs.

Taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères (1,0666 0/0 du revenu net servant de base à la taxe foncière des maisons) : 5 879 571 francs.

Non compris les taxes sur l'alcool qui sont toujours des droits d'octroi, les taxes de remplacement ont rapporté à la Ville de Paris en 1909 (1) : 43 993 420 fr.

Lyon.

Le 1^{er} juillet 1901, Lyon a supprimé tous les droits d'octroi, sauf sur les alcools.

La question avait déjà été mise à l'étude dès 1880.

En 1895, M. Berthélémy, adjoint au maire, posait en principe que c'était une réforme d'intérêt na-

(1) Ces renseignements sont empruntés au *Bulletin de statistique* (mai 1910) et à l'*Annuaire statistique* de la Ville de Paris.

tional (*Revue politique et parlementaire* : mai, juin 1895).

En 1900 le Conseil municipal socialiste élaborait un projet portant suppression de l'octroi, sauf le maintien d'une taxe très élevée sur l'alcool, et la création de taxes directes sur les loyers, la propriété foncière, et les successions.

En 1901, le ministre des finances, M. Caillaux, accepta les dispositions de cette réforme, sauf les droits sur les successions, et la progression directe des tarifs proposés.

Sous ces réserves, la loi du 28 juin 1901, ratifia le projet du conseil municipal de Lyon.

L'équilibre entre le rendement des anciens et des nouveaux impôts semble avoir été maintenu, grâce à l'économie réalisée sur les frais de perception des droits d'octroi (les taxes sur l'alcool étant prélevées par les agents de la Régie), et à des plus-values assez importantes.

Mais dans son ensemble le produit des diverses taxes de remplacement a été inférieur au produit brut de l'octroi.

Les plus-values sont très incertaines et le maire de Lyon a dit lui-même : « Les contributions directes ne permettront jamais des variations de recettes comme celles que donnent les contributions indirectes. »

La charge de l'impôt a porté surtout sur la pro-

priété bâtie, et même au lendemain de l'application de la loi il en est résulté une crise de chômage dans les industries du bâtiment, les constructions s'étant ralenties.

Les taxes de remplacement fournissent au budget lyonnais ; en 1909, la somme totale de 7 986 581 francs.

Ainsi répartie ;

Taxe sur le revenu net des propriétés bâties : 3 081 302 francs.

Taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties : 95 057 francs.

Taxe sur la valeur locative des locaux d'habitation : 2 022 216 francs.

Taxe sur la valeur locative des locaux commerciaux et industriels : 390 262 francs.

Taxe sur les loueurs et marchands de chevaux : 90 600 francs.

Taxes diverses : 2 388 582 francs.

Résultat général pour la France de la loi de 1897.

— En 1909, 145 communes ont eu recours aux taxes prévues par l'article 4 de la loi, 22 à celles de l'article 5, et 42 communes aux taxes de l'une et l'autre catégorie.

Le montant total des ressources procurées a été de 57 103 229 francs, dont 36 378 91 francs pour les taxes de l'article 4 ; et 53 465 337 francs pour les taxes de l'article 5.

En dehors de Paris et Lyon, les villes d'une population supérieure à 100 000 habitants qui ont fait application de la loi de 1897, sont :

Marseille avec un produit de. . . .	877 022 fr.
Lille.	422 919 »
Roubaix.	268 256 »
Nantes	83 701 »
Nice. ,	56 012 »
Rouen	9 681 »

(Ces renseignements sont empruntés au *Bulletin de statistique* de mai 1910, p. 584).

SECTION IV

Ressources du budget extraordinaire.

Elles sont énumérées par l'article 134 de la loi du 5 avril 1884.

Prix des biens aliénés.

Les aliénations et échanges des propriétés communales sont décidées par le Conseil municipal, mais doivent recevoir l'approbation du préfet qui statue en Conseil de préfecture (l. de 1884, art. 69).

Et s'il s'agit de bois communaux soumis au régime forestier, l'aliénation et l'échange doivent être autorisés par décret (circulaires ministérielles du 5 sept. 1840 et 8 déc. 1852).

A moins d'autorisation spéciale, la vente de ces biens est faite aux enchères publiques suivant les règles prescrites par l'article 89 de 1884. Elle doit être précédée d'une enquête, d'une expertise, et de la rédaction d'un cahier des charges.

Pour obtenir l'autorisation préfectorale, le maire

doit joindre à la délibération du conseil municipal, les procès-verbaux d'enquête de *commodo et incommodo*, et d'estimation des immeubles à aliéner, ainsi que le cahier des charges.

Le produit des biens aliénés figure au budget extraordinaire (art. 134-2°).

Dons et legs.

Les dons et legs de sommes d'argent, ainsi que le prix des immeubles légués à la commune et vendus par elles sont compris dans les recettes du budget extraordinaire (art. 134-3° de la loi de 1884).

Le Conseil municipal n'a pas les mêmes pouvoirs d'acceptation suivant qu'il y a ou non, des réclamations de la part de la famille du donateur. D'après l'article 141 de la loi de 1884, modifié par la loi du 4 février 1901, il statue définitivement sur l'acceptation des dons et legs quand ils ne donnent pas lieu à des réclamations des familles.

Dans le cas contraire l'acceptation est soumise à l'autorisation préfectorale (loi du 4 février 1901 modifiant l'art. 68-8°).

Si le conseil municipal refuse la libéralité, le préfet peut, par un arrêté motivé, l'inviter à revenir sur sa décision dans une seconde délibération. S'il maintient son premier vote, le refus d'acceptation est définitif (art. 142).

La loi de finances du 25 février 1901 qui a augmenté le tarif des droits successoraux, a établi un régime de faveur pour les libéralités présentant un caractère de bienfaisance ou d'assistance. Elles demeurent assujetties au droit de 9 0/0, sans addition de décimes (art. 19 de la loi). Cette disposition s'applique aux dons et legs faits aux départements et aux communes, en tant qu'ils sont affectés par la volonté expresse du donateur à des œuvres d'assistance.

Voici quel a été pour l'année 1907 le montant des dons et legs faits aux communes en faveur d'œuvres d'assistance ou de bienfaisance.

Année 1907		Importance	
Dons et legs	Nombre	Mobilier	Immeubles
Dons	42	133.165 fr.	51.204 fr.
Legs	129	1.873.264 fr.	1.269.454 fr.
Totaux	171	2.006.429 fr.	1.320.658 fr.
Au total		3.327.087 fr.	

Emprunts communaux.

L'emprunt rend de grands services aux communes, il est même indispensable pour permettre l'exécution de grands travaux, mais des précautions sont nécessaires pour éviter les abus possibles.

L'autorisation législative était exigée pour tous les emprunts par les lois du 14 décembre 1789 et du

7 février 1791. Puis elle ne fut plus maintenue que pour les villes d'un revenu supérieur à 100.000 francs par la loi de finances du 15 mai 1818 (art. 43), et le décret du 25 mars 1852 donna aux préfets le droit d'autoriser certains emprunts. La loi du 24 juillet 1867 alla plus loin et dispensa les communes de toute autorisation dans certains cas.

Comme on le voit une liberté de plus en plus grande fut accordée aux communes. Elle a encore été accrue par la loi du 7 avril 1902 qui réglemente aujourd'hui la matière.

Les conseils municipaux votent en pleine liberté les emprunts dont l'amortissement ne dépasse pas 30 ans, et dont le remboursement n'exige pas l'imposition de centimes additionnels extraordinaires excédant le maximum fixé annuellement par le conseil général.

Ces mêmes emprunts, contractés pour une durée au plus égale à 30 ans nécessitent l'approbation préfectorale, si les centimes nécessaires à leur remboursement dépassent ce maximum.

Si l'emprunt est contracté pour une durée supérieure à 30 ans, il doit être autorisé par décret rendu en Conseil d'Etat. Il en est de même si la somme à emprunter dépasse 1 million, ou si ajoutée aux chiffres d'emprunts antérieurs non encore remboursés, elle dépasse un million. On ne tient plus compte de la durée d'amortissement.

Les emprunts de la ville de Paris restent soumis dans tous les cas à l'autorisation législative.

La dette communale s'élevait au 31 décembre 1907 à. 4 166 201 277 frs. avec une augmentation de 106.194.253 francs sur l'année 1906 (31 décembre). Mais Paris figure dans cette augmentation pour 65.776.210 fr., provenant principalement de l'émission de l'emprunt de 105 millions contracté pour l'exécution de la convention passée le 12 janvier 1906 avec les liquidateurs de la Compagnie parisienne du gaz.

Si nous mettons à part la dette de Paris, il reste pour les autres communes :

en 1907.	1.603.745.732 francs.
en 1908.	1.644.163.775 fr.
soit une augmentation de	40.418.043 fr.

Cette augmentation intéresse plus particulièrement les départements suivants : Nord, Isère, Somme, Cher, Haute-Loire, Haute-Vienne, Pas-de-Calais, Alpes-Maritimes, Allier, Meurthe-et-Moselle, Var et Loiret.

Elle correspond aux emprunts nouvellement autorisés et relatifs à l'exécution de projets divers tels que : constructions scolaires, adduction d'eau potable, chemins vicinaux, installation d'éclairage électrique, création de nouvelles lignes téléphoniques (1).

(1) *Situation financière des communes, 1909.*

Recettes accidentelles diverses.

On ne peut pas en donner une énumération complète. Nous allons citer les principales.

Taxes de pavage. — Avant 1789, l'entretien du pavage des rues était à la charge des riverains. Puis l'entretien du pavé de la voie publique fut rangé parmi les dépenses communales par la loi du 11 frimaire an VII (art. 4-2°), et une double condition fut exigée par un avis du Conseil d'Etat du 25 mars 1807 pour mettre les frais de pavage à la charge des riverains : il fallait d'abord un usage depuis longtemps établi et antérieur à la loi du 11 frimaire an VII, ensuite l'insuffisance des revenus ordinaires de la commune.

Mais cette façon de procéder n'était pas favorable à la bonne exécution et à la régularité du travail. Aussi la loi du 25 juin 1841 permit aux communes d'entreprendre les travaux aux frais des propriétaires riverains, dans les villes où les usages locaux mettaient le pavage à la charge de ces derniers. L'obligation qui en résulte peut être convertie en une taxe recouvrable comme les contributions directes. Depuis les décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861 le tarif de cette taxe est approuvé par le préfet.

Taxes des trottoirs. — Les communes peuvent imposer aux riverains l'obligation de contribuer aux frais d'établissement des trottoirs, sous plusieurs conditions (loi du 7 juin 1845).

Il faut qu'il existe un plan d'alignement régulièrement arrêté et homologué. Le Conseil municipal doit désigner les rues et places où les trottoirs seront établis et demander pour leur établissement la déclaration d'utilité publique. La commune doit participer au moins à la moitié de la dépense. La délibération du Conseil est soumise à l'approbation préfectorale.

Subventions.

a) Subventions accordées par l'Etat.

Elles sont accordées sur la demande des Conseils municipaux et sur la proposition des Conseils généraux. Elles sont surtout destinées aux chemins vicinaux et aux constructions scolaires. Le préfet instruit les demandes qui lui sont adressées et les transmet au ministre.

La loi de finances fixe chaque année le maximum des subventions à allouer l'année suivante.

La loi de finances du 8 avril 1910 (art. 145) a fixé ce maximum à 10 millions pour les constructions scolaires de l'enseignement primaire. Un arrêté ministériel détermine le chiffre de la subvention qui ne

peut être inférieure à 40 p. 100, ni dépasser 80 p. 100 de la dépense totale. La commune subventionnée doit exécuter les travaux dans le délai de deux ans, faute de quoi elle perd droit à la subvention.

Le chiffre de la subvention annuelle pour l'achèvement des chemins vicinaux a été arrêté à 9 millions par la loi de finances de 1910 (art. 138). Cette subvention n'est accordée qu'aux communes qui consacrent aux dépenses vicinales toutes les ressources ordinaires qui sont destinées à cet emploi. A cet effet la loi du 12 mars 1880, complétée par le décret du 3 juin de la même année, a consacré une dotation de 80 millions.

L'Etat accorde encore aux communes des subventions pour les sapeurs-pompiers et le matériel d'incendie (loi du 31 juillet 1907).

Sur le crédit ouvert au ministère de l'intérieur sous le titre « Subventions aux communes pour les sapeurs-pompiers et le matériel d'incendie », il est prélevé, après les sommes nécessaires à la caisse d'assurance contre les accidents, une part pour subvenir aux besoins des communes dont les ressources sont insuffisantes à assurer l'entretien du matériel et de l'équipement. Le surplus du crédit est réparti entre les communes possédant des corps de pompiers régulièrement organisés. Chacune d'elles reçoit une somme de 30 francs et une part proportionnelle à sa population et à l'effectif du corps.

b) Subventions accordées par des particuliers.

La jurisprudence les considère comme des contrats à titre onéreux, et non comme des donations, parce que les particuliers qui concourent à des dépenses d'intérêt communal agissent aussi bien dans leur propre intérêt que dans celui de la commune. Donc il n'y a pas lieu d'appliquer les règles de la loi du 4 février 1901, relatives aux dons et legs. Le tribunal des conflits (27 mai 1876, D. 77, 3, 15) a décidé que dans le cas de difficultés à propos de l'exécution du contrat, la juridiction administrative était compétente, parce que le particulier qui subventionne s'engage à concourir à un travail public.

c) Subventions pour dégradation des chemins vicinaux

Lorsqu'un chemin vicinal entretenu par une commune est dégradé par des exploitations de mines, carrières, forêts, ou toute entreprise industrielle appartenant à l'Etat, à des établissements publics ou à des particuliers, il peut y avoir lieu d'imposer à ces entrepreneurs ou propriétaires une subvention spéciale, dont la quotité sera proportionnée à la dégradation (loi du 21 mai 1836, art. 14).

La subvention peut être acquittée en argent ou en prestations, au choix des redevables.

Elle est déterminée, après expertises contradictoires, par le Conseil de préfecture, et recouvrée comme les contributions directes. La subvention peut aussi être l'objet d'un abonnement dont le taux est fixé par la commission départementale.

SECTION V

Régies municipales.

Jusqu'à la fin du xix^e siècle les communes ont laissé aux initiatives privées le soin de pourvoir à tous les besoins des habitants. Mais le développement des services municipaux et la monopolisation de certaines entreprises tendent aujourd'hui à entraîner les municipalités vers les exploitations industrielles. M. Bouvier, partisan des régies municipales, s'exprime ainsi : « Les exploitations municipales apparaissent enfin comme un phénomène normal en même temps qu'elles donneront pour les budgets locaux de précieuses ressources pécuniaires, et pour tous des résultats sociaux mettant la commune moderne à la hauteur de l'évolution et du progrès. » Il est certain que les monopoles concernant la distribution d'eau, de gaz, d'électricité, l'exploitation de tramways favorisent beaucoup la tendance à la municipalisation de ces services.

Mais l'état actuel de la loi et de la jurisprudence

permet-il aux communes d'exploiter elles-mêmes des industries, même monopolisées ?

Le Conseil d'Etat décide d'une façon constante que les municipalités ne peuvent en principe gérer elles-mêmes les services publics (avis du 7 juin 1877).

Il s'est toujours refusé à admettre la régie municipale des tramways et du gaz, sauf le chemin de fer à crémaillère de Langres, et la régie du gaz à Tourcoing. Cependant il donne parfois son autorisation dans des circonstances exceptionnelles, par exemple, lorsque la commune ne trouve pas de concessionnaire. Ce cas vient de se produire à Paris : un décret du 1^{er} juin 1910 autorise la ville à exploiter provisoirement en régie directe le tramway funiculaire de Belleville. Mais remarquons que cette autorisation n'est que provisoire.

La commune peut également être autorisée à se substituer au concessionnaire d'un monopole qui n'exécute pas le cahier des charges.

Le Conseil d'Etat motive ses décisions par la nécessité du maintien de la liberté du commerce et de la concurrence, et par les dangers que ferait courir aux finances communales une entreprise industrielle dont les administrateurs n'auraient peut-être ni la responsabilité, ni la compétence nécessaires.

Pour modifier cette jurisprudence du Conseil d'Etat, deux députés, MM. Marietton et Adrien Véber, ont déposé à la Chambre une proposition de loi

relative à la « municipalisation des services publics (1) ».

« Depuis quelques années, disent les auteurs de cette proposition, un mouvement universel semble pousser les communes, tant en France qu'à l'étranger, à étendre le domaine de leur activité, et à toutes les exploitations industrielles. » Ils énumèrent ensuite les motifs qui poussent les villes à municipaliser leurs services publics.

« C'est d'abord le désir légitime d'éviter les difficultés et les procès continuels qui naissent des concessions ».

Il ne semble pas que ce soit le système de la régie qui mettra fin aux procès, « la tendance générale étant de réclamer avec autant d'acharnement contre les administrations publiques que contre les sociétés privées (2) ».

Puis ce sont des « préoccupations sociales », des réductions accordées aux petits logements pour la fourniture de l'eau, du gaz, de l'électricité, l'amélioration du sort des employés de ces services.

Enfin, l'argument principal est d'ordre fiscal : « les besoins financiers sont la grande cause, et même peut-être l'idée première de l'industrialisme. »

(1) *J. Officiel*, documents parlementaires, session ordinaire 1910, p. 330, n° 3215.

(2) M. Abel COMBARIEU, *Revue politique et parlementaire*, juil. 1910, p. 53.

La commune moderne ayant des fonctions nouvelles, il lui faut des ressources nouvelles, et les impôts communaux ont atteint le maximum, c'est donc par l'industrie qu'elle doit essayer de grossir ses revenus.

Mais alors il faut choisir entre le but financier et le but social. Il semble bien difficile d'assurer le bon fonctionnement d'une entreprise industrielle communale en portant autant d'intérêt à l'un et à l'autre, et l'orientation de la gestion en sera très différente suivant les tendances économiques des municipalités. M. Bouvier cite un exemple pris en Italie : « Si la boulangerie municipale de Catane a échoué complètement, c'est qu'elle était organisée dans un esprit socialiste et politique. » Une ville, il est vrai, pourra bien réaliser des bénéfices tout en réduisant les tarifs, « mais il faut reconnaître que ce que l'on donne à l'intérêt social est pris sur l'intérêt fiscal et réciproquement (1) ». L'exposé des motifs de la proposition de loi parle également d'améliorer la situation des employés et ouvriers et se préoccupe de l'hygiène et de la santé publique. « Parmi les choses sociales, dit M. Combarieu, il en est deux, les augmentations de salaires et les réductions de tarifs, qui dans l'état actuel de l'organisation syndicale et de nos mœurs, ont les plus sérieuses chances de suc-

(1) M. A. Combarieu, op. cit. p. 53.

cès. (1) » Sur ce point nous citerons quelques passages du rapport de M. Ranvier, conseiller municipal socialiste, sur les résultats financiers du monopole des pompes funèbres à Paris. La ville de Paris a commencé à exploiter ce monopole le 1^{er} décembre 1906. Du 1^{er} janvier 1906 au 1^{er} décembre de la même année le nombre des journées de maladie parmi le personnel avait été de 7 483 ; or, du 1^{er} décembre 1906 au 30 décembre 1907, le nombre de ces journées de maladie monta à 13 885, et du premier décembre 1907 au 30 novembre 1908, il atteignit 17 614. Que s'était-il donc passé ? Lors de la municipalisation du service les employés furent titularisés, et les journées de maladie payées intégralement. Laissons parler M. Ranvier : « Au cours des dépositions devant la commission, les représentants du personnel, pour prouver la perte qu'ils éprouvaient du fait de la municipalisation, nous expliquaient que sous l'ancienne administration « Fabriques et consistoires » ils pouvaient travailler 350, 360 et même 365 jours.

« Nous n'ignorons pas qu'à cette époque les journées de maladies n'étaient pas payées comme aujourd'hui et que, heureusement pour l'ancienne administration, la maladie, dite municipale, ne produisait pas des ravages aussi considérables dans les rangs du personnel (1). »

(1) M. Abel COMBARIEU, *op. cit.*, p. 53.

Nous verrons plus loin quel est le résultat financier du monopole des pompes funèbres tel qu'il a été établi par la loi du 28 décembre 1904.

Un autre exemple de régie municipale est celui de la carrière des « Maréchaux » qui fournit des pavés de grés à la ville de Paris pour l'entretien de ses rues.

Sur un budget d'exploitation annuel d'environ 300 000 francs, le déficit oscille entre 51 000 et 146 000 francs (Rapport de M. Brunet en 1908).

Nous ne ferons que mentionner la construction d'un tronçon de la ligne numéro 1 du Métropolitain de Paris (lot : Porte de Vincennes, place de la Nation) qui fut directement exécutée en régie par la Ville. L'expérience fut concluante et jamais renouvelée.

La proposition Marietton et Véber sur la municipalisation des services publics espère remédier à la mauvaise gestion en établissant un service distinct pour chaque industrie, et un budget séparé de celui de la commune. Chaque service serait responsable vis-à-vis des tiers dans les termes du droit commun.

Chaque régie serait gérée par un Conseil d'administration nommé au scrutin secret dans la proportion de deux tiers par le Conseil municipal et un tiers par le préfet, et les Conseillers municipaux ne pourraient y figurer pour plus d'un tiers.

Chaque service aurait à sa tête un directeur

nommé par le maire à la suite d'un concours. Mais quel sera le programme du concours, et par qui sera-t-il établi ? Pourquoi le projet admet-il des conseillers municipaux dans le Conseil d'administration, alors qu'il s'inspire de la loi italienne du 29 mars 1903 qui prévoit une incompatibilité absolue entre ces deux fonctions ?

La loi s'appliquerait « à toutes les entreprises présentant un intérêt général pour la commune » ; il est vrai qu'elle serait facultative, mais toutes les villes qui exploiteraient un monopole devraient se conformer à ses prescriptions. Elle n'a d'ailleurs été l'objet d'aucun examen de la part de la Chambre et a été renvoyée à la commission d'administration.

Lorsqu'on parle de régies municipales on cite toujours l'exemple de l'Angleterre. Les mœurs locales sont différentes des nôtres, bien que la politique commence à y pénétrer. Voici quelques résultats de l'exploitation des monopoles communaux pour l'Angleterre et le pays de Galles : ils sont indiqués en livres sterling. La première colonne de chiffres indique le nombre de villes exploitant le monopole.

193. — Eaux : bénéfice procuré par l'exploitaiton.	90 128 livres
97. — Gaz : bénéfice	394 815 »
102. — Electricité : déficit.	11 707 »
45. — Tramways : bénéfice	99 318 »
24. — Habitations ouvrières : déficit	26 978 »

Ces moyennes annuelles sont calculées sur les 4 années 1898-1902. Elles sont extraites d'un rapport à la Chambre des communes. (Voir Bourguin : *Les systèmes socialistes et l'évolution économique* 3^e édit., Paris, 1907). Des renseignements plus récents établissent qu'au 31 mars 1904, sur 190 régies d'électricité 116 ont récolté un profit et 74 ont subi une perte (1).

« Le développement du socialisme municipal en Grande-Bretagne, dit M. Combarieu (2), a fait apparaître dans les comptes des régies, des dépenses nouvelles qu'on croyait réservées à certaines communes de France. Les Comités, en effet, sous prétexte d'étudier des installations industrielles dans d'autres pays, vont faire des voyages d'enquête, nous allions dire d'agrément, aux frais de la caisse, et les journaux ont publié divers menus des dîners que se sont offerts les enquêteurs de Liverpool et de Leeds, où le champagne, les cigares, vins et liqueurs n'ont pas été oubliés. On croirait lire des extraits des rapports publics annuels dans lesquels notre Cour des comptes avec une constance digne d'éloges, mais jusqu'ici peu efficace, signalé les abus des indemnités spéciales et des rembourse-

(1) Abel COMBARIEU, *Rev. politique et parlementaire*, juillet 1910, p. 50.

(2) Abel COMBARIEU, *Op. cit.*,

ments d'avance de certains conseils municipaux. »

Il est un autre procédé qui permet aux villes de participer aux bénéfices procurés par les monopoles municipaux sans faire courir de danger aux finances communales. C'est le système de la régie intéressée : le concessionnaire abandonne à la commune une part des bénéfices comme prix de son monopole, sans que cette dernière ait à supporter les pertes éventuelles. La ville de Paris a adopté cette combinaison pour l'exploitation du gaz et du chemin de fer métropolitain.

Monopole des pompes funèbres.

Sous l'empire des décrets du 23 prairial an XII et du 18 mai 1806, les établissements publics constitués en vue d'administrer les biens et ressources affectés aux cultes reconnus, avaient le monopole des pompes funèbres.

Le privilège des fabriques et consistoires était très étendu, et s'appliquait non seulement aux accessoires et ornements nécessaires aux cérémonies religieuses, mais encore à toute opération funèbre, même les exhumations et réinhumations, jusqu'aux enterrements civils qui leur offraient l'occasion de percevoir des droits.

La laïcisation du service des pompes funèbres a été effectuée par la loi du 28 décembre 1904 « portant

abrogation des lois conférant aux fabriques des églises et aux consistoires le monopole des inhumations ».

On peut y voir une conséquence de la loi de 1884, qui, chargeant le maire de la police municipale, comprend dans celle-ci le transport des personnes décédées, la surveillance des cimetières, les inhumations et exhumations et ne permet pas d'établir « des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort » (l. du 5 avril 1884, art. 91 et 97-4°). Le législateur n'a pas seulement voulu empêcher les fabriques ou consistoires de refuser leur concours aux inhumations, il a voulu faire des pompes funèbres un véritable service public pour tous les faits qui touchent à l'hygiène publique.

L'article 2 de la loi du 28 décembre 1904 dit en effet : « Le service extérieur des pompes funèbres comprenant exclusivement le transport des corps, la fourniture des corbillards, cercueils, tentures extérieures des maisons mortuaires, les voitures de deuil, ainsi que le personnel nécessaire aux inhumations, exhumations et crémations, appartient aux communes, à titre de service public. »

La nouvelle législation fait une distinction entre le service extérieur, seul monopolisé au profit des communes, et le service intérieur qui reste attribué aux

églises : les fabriques et consistoires conservent le droit exclusif de fournir les objets destinés au service des funérailles dans les édifices religieux et à la décoration intérieure et extérieure de ces édifices (art. 3).

Dans la pratique il y a souvent difficulté à délimiter avec précision l'étendue de ces deux services. Du service intérieur la loi ne s'occupe pas, sauf en ce qui concerne l'obligation pour les fabriques de ne pas faire payer les indigents (art. 3).

Les dispositions des lois et décrets antérieurs n'étant abrogées par la présente loi qu'en ce qu'ils ont de contraire, il continue donc à être régi par les décrets des 23 prairial an XII, 18 mai 1806 et 18 août 1811. Les fournitures et travaux mentionnés à l'article 2 qui font l'objet du service extérieur attribué aux communes, donnent lieu à la perception de taxes dont les tarifs sont votés par les Conseils municipaux et approuvés par le préfet, ou par décret quand il s'agit d'une ville ayant plus de trois millions de revenus. Cette approbation de l'autorité supérieure est donc accordée dans les mêmes conditions que celles qui sont exigées par l'article 145 de la loi du 5 avril 1884 relatif au règlement du budget communal. Ces taxes doivent être la représentation de services rendus, elles ne peuvent être perçues que pour des travaux réellement effectués. Et pour éviter des abus possibles le législateur a stipulé qu'aucune surtaxe ne

pourrait être exigée pour les présentations et stations à l'église ou au temple.

Mais par l'examen de ce que comprend le monopole des communes, nous allons voir que les ressources procurées sont souvent plus apparentes que réelles. D'abord un monopole étant une dérogation au droit commun, la loi qui l'établit doit être interprétée restrictivement, et le législateur a pris soin de le dire : l'article 2 après avoir énuméré ce que comprend le service extérieur, contient en effet cette disposition : « tous objets non compris dans l'énumération ci-dessus sont laissés aux soins des familles. » Parmi les objets monopolisés se trouve donc le cercueil, encore n'est-ce pas admis pour la « bière », qui, suivant les coutumes de certaines régions, est parfois recouverte d'ornements, ou bien est garnie de plomb en vue d'une plus longue durée. Pour le corbillard, pas de difficulté, il est cité par l'article 2, mais combien de communes n'en possèdent pas ! Elles n'ont même pas toutes un simple brancard, qui déjà échappe au monopole communal. La commune se voit encore enlever le droit exclusif de fournir les tentures des maisons mortuaires, si elles sont placées en retrait de la porte, à l'intérieur d'un vestibule par exemple. Bien entendu les tentures placées à l'extérieur des églises et temples rentrent dans le monopole des fabriques et consistoires (art. 3). Quant au drap mortuaire qui recouvre le cercueil pendant le

transport du corps, il est toujours monopolisé : tel était l'avis du rapporteur de la loi de 1904 au Sénat. Cette solution a son importance, parce que la fourniture de ce drap sera souvent la seule ressource, bien mince il est vrai, que le monopole procurera à la commune. Une circulaire ministérielle du 25 février 1905, adressée aux préfets, a décidé que la fourniture des voitures de deuil et omnibus funéraires ne constituait un droit exclusif pour la ville que si ces voitures étaient commandées à l'avance. L'application de cette circulaire ne peut intéresser que les villes d'une grande importance. Il en est de même pour le fourgon destiné à transporter les corps aux gares de chemin de fer, qui, n'étant pas désigné nommément par la loi, n'est pas monopolisé. Quant au personnel que seule la commune peut fournir, c'est évidemment celui qui est nécessaire pour assurer le service des opérations et du matériel qui font l'objet de son monopole. Le fossoyeur est incontestablement un agent municipal, la surveillance des cimetières étant comprise dans la police municipale. Dans beaucoup de villages il représentera même à lui seul tout le personnel de la commune.

Il faut dire que les municipalités sont libres de ne pas assurer elles-mêmes, en régie, le service des pompes funèbres. Elles peuvent avoir recours à un entrepreneur. La loi ne le dit pas explicitement, mais cette faculté est contenue dans la circulaire adressée

aux préfets par le ministre de l'Intérieur le 25 février 1905 qui tient lieu du règlement d'administration publique prévu par l'article 7 de la loi de 1904. On n'a pas voulu imposer aux communes rurales, à cause de la rareté des enterrements, une trop lourde dépense et une avance de fonds onéreuse nécessitée par l'achat du matériel. Même le dernier paragraphe de l'article 2 permet de maintenir les anciens usages dans les localités où les familles pourvoient elles-mêmes à l'enterrement de leurs morts. Et dans les communes où le monopole est entre les mains d'entrepreneurs, les traités existant entre ces derniers et les fabriques et consistoires, seront maintenus jusqu'à expiration, avec cette réserve que le bénéfice résultant du service extérieur sera versé dans la caisse municipale (art. 4).

Si le Conseil municipal décide de concéder le monopole à l'entreprise, le maire devra procéder à une adjudication suivant les règles de l'article 115-2° de la loi du 5 avril 1884. Les fabriques et consistoires ne peuvent devenir adjudicataires du service extérieur (art. 2-6°). Cette prohibition s'explique d'elle-même, autrement ce serait revenir à la situation antérieure à la loi.

Le service doit être gratuit pour les indigents (art. 2-5°). C'est une mesure indispensable, mais la source de grosses dépenses pour les villes. Aussi était-il impossible de limiter le monopole au seul transport des

corps. Il fallait leur permettre de recouvrer des bénéfices sur les fournitures payantes. A Paris, en 1907 sur 53 557 convois il y en a eu 20 291 absolument gratuits, et 6 476 qui n'ont donné lieu qu'à une perception de 10 francs alors que le prix de revient du transport d'un corps est de 32 francs (1).

La question du monopole des inhumations fut agitée à la Chambre lors de la discussion de la loi du 5 avril 1884. La Chambre avait décidé en faveur des communes, mais le Sénat, objectant que la réforme était déjà pendante devant une commission pour faire l'objet d'une loi spéciale, ne la suivit pas. On ne prévoyait pas alors que cette loi attendrait vingt ans avant d'être votée.

Examinons maintenant quelles en sont les conséquences financières. Son application ne paraît pas avoir été heureuse pour les budgets municipaux.

A Paris, les recettes constatées en 1907 sont de 5 394 718 francs, et M. Ranvier, rapporteur du budget des pompes funèbres, prévoit pour 1909 une moins-value de 535 030 francs, alors que les dépenses vont sans cesse croissant; le préfet, il est vrai, est plus optimiste, et l'évalue seulement à 180 360 francs. M. Ranvier constate que les agences de funérailles font tort au monopole de la Ville, exposée à la concurrence redoutable des régleurs. Il s'exprime ainsi

(1) V. *Bull. mun. off. de la Ville de Paris* du 5 janv. 1909, p. 119.

à la séance du Conseil municipal du 30 décembre 1908 :
« Dans les mairies les préposés font-ils bien ce qu'ils doivent, non pour faire faire des dépenses exagérées en raison de la situation des familles, mais en donnant des explications utiles et en défendant qui les paye, sans continuer comme auparavant les excellents rapports avec les représentants des agences, lesquels vont et viennent dans les bureaux comme chez eux. Ne font-ils pas tort à la Ville en signalant eux-mêmes à celui qui se présente pour régler le convoi, la facilité avec laquelle, faute d'examen sérieux, l'on peut obtenir la gratuité, alors que les familles, par un sentiment que tout le monde comprendra, prendraient une classe payante. » Ces reproches sont adressés par un conseiller municipal socialiste à des fonctionnaires qui, selon lui ne porteraient pas tout l'intérêt qu'ils devraient à l'administration d'une régie municipale.

Dans cette même séance M. Dausset, rapporteur général du budget, ne paraît pas apprécier le cadeau fait à la ville de Paris par le législateur ; « la loi de 1904 ne permet pas de maintenir les bénéfices de l'exploitation des pompes funèbres au taux qu'ils atteignaient sous l'administration du syndicat des fabriques. »

Et plus loin : « ...le législateur n'a attribué à la ville qu'une part, la moins rémunératrice, de l'ancien service extérieur des pompes funèbres de Paris. Quant à la seconde part, la plus fructueuse (fourniture des ac-

cessoires des cercueils, tentures extérieures, etc...) il l'a abandonnée à la libre concurrence, et les entreprises de funérailles privées, souvent favorisées par la jurisprudence, ont largement profité de cette situation au détriment de la Ville de Paris. Aussi celle-ci, pour éviter que l'exploitation du monopole qui lui est concédé ne se traduisît par un déficit considérable, a-t-elle dû majorer les tarifs antérieurement perçus et créer de nouvelles taxes. » En effet, un arrêté du préfet de la Seine du 27 décembre 1909 a augmenté dans des proportions importantes le prix des concessions dans les cimetières. Et le rapporteur général du budget conclut par ces paroles pessimistes : « Si des mesures très sérieuses ne sont pas prises, nous nous trouverons à brève échéance en présence d'un déficit. S'il en était ainsi, la responsabilité incomberait pour une large part au législateur, qui, en imposant aux communes l'obligation d'assurer un service onéreux n'a pas su ou voulu leur accorder les compensations nécessaires (1). »

(1) V. *Bull. mun. off.* de la Ville de Paris : Séance du 30 déc. 1908, dans le n° du 5 janv. 1909, p. 120 et s.

CONCLUSION

Nous avons vu combien les ressources communales proviennent d'éléments divers ; tel revenu, qui dans une commune, alimente presque à lui seul le budget, est à peu près nul ou même inexistant dans une autre ; il en est ainsi pour les revenus des biens communaux.

Actuellement, seuls les centimes additionnels aux contributions directes d'Etat sont susceptibles d'être établis partout et les communes en usent largement, puisque leur produit s'élevait en 1908 à 242723 309 frs, soit plus du quart des recettes totales de toutes les communes.

Aussi ne peut-on songer à restreindre les communes aux seules ressources de leur patrimoine, et aux quelques impôts spéciaux qui leur sont abandonnés (taxes sur les chiens, part des patentes et des

amendes, etc...). Les droits d'octroi apportent bien dans les recettes communales un contingent plus élevé encore que les centimes additionnels (290 590 499 francs en 1908), mais outre que ces taxes ne peuvent procurer un bénéfice appréciable que dans les grandes agglomérations, leur discrédit et les menaces incessantes de suppression dont elles sont l'objet, empêchent de les considérer comme une ressource financière fondamentale pour les communes. Et au moment où la réforme de l'impôt direct en France est vivement réclamée par une partie de l'opinion, et a même fait l'objet d'un vote de la Chambre, il est intéressant de rechercher quelles en seraient les répercussions sur les finances municipales. Si un particulier doit mesurer ses dépenses à ses revenus, il ne saurait en être de même d'une commune, qui doit assurer à tout prix le fonctionnement de ses services administratifs et faire face aux dépenses d'assistance. Pour cela, si les revenus de son patrimoine ne lui suffisent pas, elle n'a qu'un moyen, c'est de demander des ressources à l'impôt.

La suppression proposée des contributions directes et leur remplacement par un impôt sur le revenu entraîneraient une refonte complète des impositions communales. Il n'est pas impossible de remplacer les centimes additionnels et le projet Caillaux y a

pourvu au moyen de taxes locales. Mais avec la variété des sources de la richesse privée il est très difficile de trouver une taxation unique pour toute la France.

Vu, le Doyen,
P. CAUWÈS.

Vu ; le Président,
FERNAND FAURE.

Vu et permis d'imprimer.
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLIX. — *Science des finances et législation financière*, 2^m^e édit. 1909.
- BÉQUET. — *Répertoire de droit administratif*.
- BERTHÉLÉMY. — *Traité de droit administratif*, 4^m^e édit. 1906.
- La question des octrois (Extrait de la *Revue de Paris*, 1899).
- BOUVIER. — *Les régies municipales*.
- BRASCH. — *La commune et son système financier en France*, (ouvrage traduit de l'allemand par Waxel, Paris, 1879).
- CHOPPIN. — Le budget communal, *Thèse*, Paris, 1904.
- DESBATS. — *Le budget municipal*, Paris et Nancy, 1895.
- BOURGUIN. — *Les systèmes socialistes et l'évolution économique*, 3^m^e édit. Paris 1907.
- GRAFFIN. — *Les biens communaux en France*, Paris 1899.
- Le domaine privé de la commune, *Thèse*, Poitiers 1896.
- GRANET. — L'impôt direct communal, *Thèse*, Paris, 1904.
- HIMBOURG. — Les finances de la commune, *Thèse*, Paris 1891.
- LAVAU. — L'octroi de Paris, *Thèse*, Paris 1904.
- LEROY-BEAULIEU. — *Traité de science financière*, 6^m^e édit. Paris 1899.
- LEROY-BEAULIEU. — *L'administration locale en France et en Angleterre*, Paris.
- MORGAND. — *La loi municipale*. 6^m^e édit. Paris 1902.
- PAUL-DUBOIS. — *Essai sur les finances locales*, Paris 1898.
- REY. — *Le budget communal*, Paris 1897

RIVIÈRE. — *Histoire des biens communaux*, Paris 1856.

TESSIER. — *Valeur sociale des biens communaux*, Thèse, Paris 1906.

WEILL. — *Régime des octrois*, Thèse, province 1899.

Annuaire statistique de la ville de Paris.

Annuaire statistique de la France.

Bulletin municipal officiel de la ville de Paris.

Bulletin de statistique et de législation comparée.

Journal officiel : documents parlementaires.

Revue politique et parlementaire.

Revue générale d'administration.

Revue de science et de législation financières.

Situation financière des communes.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
Le budget communal	9
Ressources financières des communes	11
<i>SECTION I. — Produits du domaine communal</i>	<i>13</i>
I ^o Domaine public.	15
Permis d'occupation et de stationnement	15
Droits de voirie	21
Droits de pesage, mesurage et jaugeage	22
Taxe de balayage.	22
Cimetières	23
II ^o Domaine privé	25
Immeubles affectés à des services publics	26
Halles et marchés	28
Abattoirs	31
Biens communaux	33
Historique	33
Redevance de jouissance.	40
Biens patrimoniaux.	43
Immeubles affermés et exploités : bois	44
Presbytères	50
Biens mobiliers.	57
Statistique des biens appartenant aux communes.	58
<i>SECTION II. — Impôts communaux rattachés aux impôts</i>	
<i>d'Etat</i>	<i>60</i>
Patentes.	60

Taxes sur les chevaux, voitures, et vélocipèdes.	63
Permis de chasse	63
Redevance communale des Mines.	64
Produit des amendes	65
Taxe sur les chiens.	67
Concessions	69
Centimes additionnels	70
Ordinaires et spéciaux	73
Extraordinaires.	88
Avantages et inconvénients.	95
Projet de loi portant leur suppression . . .	100
<i>SECTION III. — Octrois municipaux.</i>	110
Historique	110
Réglementation et administration.	114
Statistique du rendement.	125
Réforme des octrois.	126
Loi du 29 déc. 1897	129
Résultats de la réforme et statistique . . .	143
<i>SECTION IV. — Prix des biens aliénés.</i>	144
Dons et legs	146
Emprunts	147
Subventions	150
<i>SECTION V. — Régies municipales.</i>	155
Proposition de loi	156
Monopole des pompes funèbres.	163
Bibliographie	177

